

comercio internacional

La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe

Sebastián Sáez

División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, julio de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por Sebastián Sáez, Experto de la División de Comercio Internacional e Integración, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Robert Devlin, Mikio Kuwayama y de los participantes de un taller interno de la División de Comercio Internacional e Integración a una versión preliminar de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869X ISSN versión electrónica 1680-872X

ISBN: 978-92-1-323194-4

LC/L.2914-P

Nº de venta: S.08.II.G.48

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El referente cognitivo detrás de la integración comercial	9
II. La arquitectura de la integración comercial	13
A. Principales características de la integración en los 90	13
B. Las nuevas propuestas de integración	15
III. Resultados de la integración en América Latina	17
A. Avances alcanzados	17
B. Los problemas pendientes	19
C. Nuevas exigencias de la integración	20
D. Las reglas y su cumplimiento	22
IV. El camino futuro de la integración	27
A. En busca de un liderazgo	27
B. El impulso económico de la integración regional	28
C. Profundidad y convergencia del proceso de integración	29
D. Fortalecimiento institucional	30
E. La cooperación como impulso complementario	32
V. Las propuestas de convergencia en América del Sur	33
A. Acceso a los mercados de bienes	34
B. Medidas no arancelarias	34
C. Obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias	35
D. Defensa comercial	36
E. El comercio de servicios	37
F. Inversiones	39

G.	La política de competencia	39
H.	La propiedad intelectual	39
I.	Las compras públicas.....	40
J.	Mecanismos de solución de controversias	40
K.	Las asimetrías y su tratamiento	40
L.	La institucionalidad de la integración en América del Sur	41
VI. Conclusiones.....		43
Bibliografía		45
Serie Comercio internacional: números publicados.....		49
Índice de cuadros		
Cuadro 1	EXPORTACIONES INTRARREGIONALES: 1980-2006	18
Cuadro 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS CONTROVERSIAS DE LA OMC: 1995-2007.....	22
Cuadro 3	CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR: 1993-2007	24
Cuadro 4	CONTROVERSIAS EN LA COMUNIDAD ANDINA: 1974-2006.....	24
Cuadro 5	ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS	25
Índice de gráficos		
Gráfico 1	NÚMERO DE REUNIONES COMERCIALES ANUALES EN AMÉRICA LATINA: 1980-2006.....	10

Resumen

Este trabajo analiza la evolución de la integración en América Latina y el Caribe en los últimos años. Se destaca las diferencias del proceso de integración respecto de la experiencia histórica. En particular, la convergencia de las políticas económicas de inicio de la década del 90 y su impacto en el proceso de integración. Adicionalmente, se examinan los problemas que han surgido en años recientes y la estrategia adoptada por algunos países respecto de socios fuera de la región. El trabajo analiza los elementos que han influido en la integración y los elementos que se requieren para impulsar más aún los avances alcanzados. Se examina en ese sentido las propuestas para una convergencia de los acuerdos comerciales en América del Sur.

Introducción

El proceso de integración en América Latina y el Caribe ha avanzado notablemente en los últimos 18 años. En efecto, la región cuenta hoy con una extensa red de acuerdos bilaterales, plurilaterales y esquemas de integración renovados acordes con las reformas comerciales emprendidas a fines de los años ochenta. El comercio exterior se ha transformado en una actividad dinámica y el comercio intrarregional se ha expandido de manera significativa.

Sin embargo, en años recientes se registran tensiones producto de la pérdida de dinamismo en algunos esquemas, imposibilidad de abordar los conflictos propios que surgen en este tipo de procesos y el surgimiento acelerado de nuevos modelos de integración que no logran cohabitar armónicamente con los enfoques más tradicionales. Algunos países de la región han comenzado una activa política de negociaciones de ambiciosos acuerdos de libre comercio con países fuera de la región que compiten con la integración regional, la que parece estar quedando desfasada. Ello es reflejo de los cambios que han habido desde el inicio de las reformas en América Latina en el contexto internacional: entre ellos, el proceso de globalización, la entrada en vigor de la OMC, y la emergencia de China e India como actores claves en la economía internacional (Rosales y Kuwayama, 2007).

Por otra parte, la iniciativa impulsada por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela denominada Alternativa Bolivariana para nuestra América (ALBA) nace como respuesta al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta iniciativa es adoptada inicialmente por los gobiernos de Cuba y Venezuela en

diciembre de 2004, incorporándose en el año 2006 Bolivia y en enero del 2007, Nicaragua. En el marco del ALBA se han suscrito acuerdos de cooperación relacionados con energía, salud y cultura siguiendo principios de “complementariedad, solidaridad, cooperación y el respeto por la soberanía de los pueblos”.¹ Los países miembros aprobaron proyectos de cooperación en las áreas de educación, cultura y comercio. En el ámbito del comercio el proyecto denominado ALBA-Comercio justo, promueve la creación de empresas para suministros industriales y de las exportaciones e importaciones, sobre la base de una lógica de comercio compensado (CEPAL, 2007).

¹ Declaración del 14 de Diciembre de 2004, firmada por los gobiernos de Cuba y Venezuela.

I. El referente cognitivo detrás de la integración comercial

Los países de América Latina emprendieron a mediados de la década de los 80 y principios de los 90 un profundo proceso de reformas económicas, incluidas, reformas comerciales. El proceso de reformas, en general, y las políticas comerciales en particular, fueron la respuesta que adoptaron los países para hacer frente a la crisis económica que se manifestó a partir de 1982. Sin embargo, no todos los procesos de reformas son similares y no todos tienen el mismo origen y objetivo. Alcanzar una estabilización macroeconómica y superar los problemas generados por la deuda externa formaron parte de los orígenes de las reformas económicas. Entre los objetivos, estaba estabilizar la economía y retomar el crecimiento económico, las reformas emprendidas, y la política comercial, era un componente estratégico para alcanzarlos (Williamson (2004 a y b).

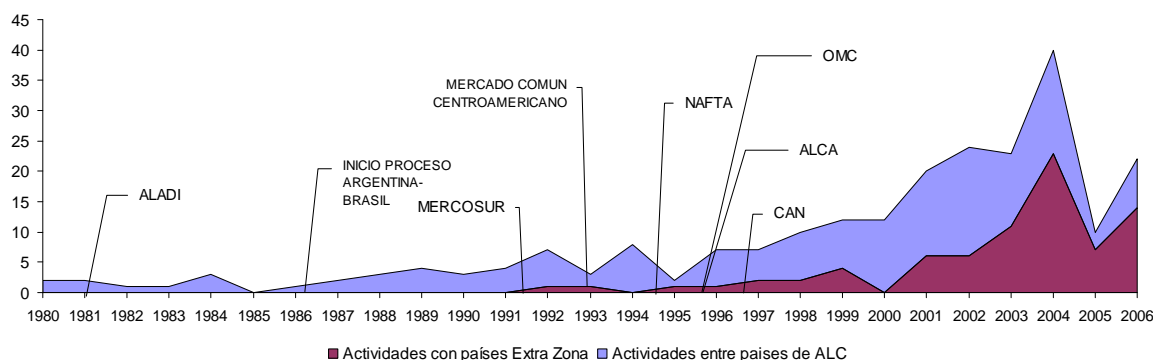
A comienzos de la década de los 90, América Latina y el Caribe registran dos hechos inusuales hasta entonces:²

- i) Se produce una convergencia de regímenes democráticos en la mayor parte de los países; y
- ii) hay coincidencia en los enfoques de política económica, los que en general promueven un proceso de apertura económica, cambios en sus regímenes de inversiones y comerciales, desregulación y privatización de empresas públicas.

² La caída del comunismo como proyecto alternativo al capitalismo también explica la convergencia de enfoques que se produce a fines de los años 80.

Estos desarrollos promovieron un acercamiento regional que entre otros aspectos buscaba el relanzamiento del proceso de integración. En la década de los 90 se registra un auge importante en las reuniones económicas regionales. En ellas se promueve activamente el regionalismo abierto como una forma de compatibilizar las reformas emprendidas con la integración regional (CEPAL, 2004).³ El Gráfico 1 da cuenta del escaso número de reuniones de carácter comercial que tuvieron lugar en la década de los 80 dentro de América Latina y el Caribe, aspecto que se revierte en la década de los 90 donde se registra un aumento sensible de las reuniones de alto nivel para abordar cuestiones comerciales. El segundo, es el auge de las reuniones comerciales que han tenido lugar en los años recientes entre países de la región con países fuera de la región. Este último aspecto surge de manera significativa a partir del año 2000.

Gráfico 1
NÚMERO DE REUNIONES COMERCIALES ANUALES EN AMÉRICA LATINA: 1980-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos de INTAL (<http://www.iadb.org/intal/cronologia.asp?idioma=esp>).

Luego de la apertura unilateral emprendida por los países de la región, existió el interés por capturar rápidamente los beneficios de las reformas emprendidas. Una forma de hacer esto era incrementar el comercio con los “socios naturales” y estos se encontraban en la región. En segundo término, al inicio de los años 90, el escenario económico mundial era incierto. La Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, que debía concluir en la reunión Ministerial de Bruselas en diciembre de 1990, sufrió retrasos hasta diciembre de 1993, lo que levantó temores en el sentido de que el régimen comercial multilateral de post-guerra evolucionaría hacia un sistema organizado alrededor de bloques económicos.

La integración en Latinoamérica y el Caribe progresó significativamente en la década de los 90.⁴ Sin embargo, junto con el advenimiento de la Crisis Asiática y los procesos de ajustes cambiarios que tuvieron lugar en algunos países de la región, este proceso perdió impulso. En los primeros años del presente siglo, junto con un cuestionamiento de las reformas emprendidas a fines de los 80 y principio de los 90, han emergido enfoques que privilegian las otras dimensiones del proceso de integración. Asimismo, se intensificó entre algunos países de la región el interés por suscribir acuerdos comerciales con sus principales socios extra-regionales, especialmente, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Al analizar la integración regional es pertinente tener en cuenta que este tiene lugar en distintos planos. En efecto, en un primer plano, se encuentran los esquemas de integración subregionales como es el caso de la Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe

³ Un análisis sobre el concepto de regionalismo abierto se encuentra en Kuwayama (1999).

⁴ Un análisis de los avances alcanzados hasta 1994 puede ser analizado en CEPAL (1994).

(CARICOM, en sus siglas en inglés), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Adicionalmente, en un segundo plano, los países de la región han llevado adelante negociaciones comerciales bilaterales, ya sea como miembros de un bloque, en el caso del MERCOSUR, o individualmente, como es el caso de los países miembros de la CAN y el MCCA. En este plano, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), producto de su flexibilidad normativa, jugó un papel de importancia, especialmente, durante la década de los 90. En este proceso participaron activamente también países que no forman parte de ningún esquema subregional, como es el caso de Chile y México. Finalmente, en un tercer plano, a partir de principios del presente siglo, los países de la región han desarrollado activamente negociaciones y suscrito acuerdos muy ambiciosos con países o grupos de países fuera de la región.

En la década de los 90, sin excepción, hubo una renovación de los esquemas regionales vigentes actualizándolos y haciéndolos coherentes con los enfoques de política comercial adoptados por los países de la región. Este es el caso del esquema de integración centroamericano que fue reformado en los años 1991 y 1993 mediante los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala, respectivamente. Asimismo, los integrantes del Acuerdo de Cartagena decidieron en 1989 en una reunión sostenida en las Islas Galápagos, renovar su esquema de integración sustentado en las políticas de sustitución de importaciones, adaptándolo a las reformas emprendidas. En 1997, mediante el Protocolo de Trujillo, se crea la Comunidad Andina que representa institucional y normativamente la renovación planteada por sus miembros a fines de los 80.

La creación en 1991 del MERCOSUR dio un fuerte impulso a la integración regional. Debido al peso económico, comercial y político que juega este bloque su creación tuvo un impacto significativo en el orden regional. En el período 1991-1998, el comercio intrarregional del MERCOSUR creció de manera dinámica y la creación de reglas del bloque fue muy intensa (gráfico 1).

Junto a la creación del MERCOSUR sus países miembros emprendieron serios esfuerzos individuales de estabilización macroeconómica que no afectaron la voluntad política de los gobiernos a favor de la construcción del MERCOSUR. Posteriormente, alrededor de 1999 Argentina y Brasil emprenden correcciones en sus políticas de estabilización lo que provoca un deterioro en las cifras del comercio intrarregional así como un deterioro en la relación comercial más difícil (Baumann, 2006). El MERCOSUR no ha podido establecer en la práctica un arancel externo común completo —aunque este se encuentre formalmente negociado— y en ciertos sectores claves aún se encuentra en negociación un régimen comercial definitivo (automotriz y azúcar).⁵ En otros sectores, donde se han acordado políticas comunes, su implementación por parte de los miembros ha sido lenta (CEPAL 2005a y 2006).⁶ De acuerdo con da Motta Veiga y Ríos (2007), sólo un 10% del comercio de importación del MERCOSUR se rige actualmente por el arancel externo común.

El impulso a la integración regional no sólo fue endógeno producto de los procesos de reformas, la coincidencia en los enfoques de política económica y la convergencia de los regímenes democráticos. Adicionalmente, hubo impulsos exógenos que influyeron de manera importante en el interés por avanzar en la integración regional. En efecto, a principios de los 90 las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT estaban estancadas y existía la amenaza de que el débil sistema multilateral se desprendiera en bloques comerciales antagónicos. Los países de la región no formaban parte de ninguno de ellos. Por otra parte, el Tratado de Maastricht que avanzó significativamente la integración europea, generando temores acerca de la creación de una “fortaleza europea”. En junio de 1990, el Presidente H.W. Bush, presentó su Iniciativa de las Américas, que fue posteriormente retomada por el Presidente Clinton en la Primera Cumbre de las

⁵ Berlinski (2006) analiza la evolución histórica del arancel externo común en el MERCOSUR y sus excepciones.

⁶ En servicios, el marco legal para que tenga lugar se negoció en 1998 pero sólo entró en vigor a fines del año 2005.

Américas que dio inicio a los trabajos técnicos que impulsarían el llamado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), todo lo cual significó un nuevo impulso al proceso de integración regional.

La conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992 entregó una clara señal del cambio de política exterior en los Estados Unidos en el sentido de que el sistema multilateral no sería más el foro exclusivo de liberalización comercial y finalmente, la creación del *Asia Pacific Economic Forum* (APEC, en sus siglas en inglés) en diciembre de 1993 que consagró las reuniones de sus miembros a nivel de líderes y con el establecimiento de metas de apertura comercial significó otra señal en el mismo sentido.

Todos estos desarrollos desembocaron, en 1994, en un nuevo sistema multilateral de comercio con la firma del Acuerdo de Marrakech que creó la Organización Mundial del Comercio (OMC).

II. La arquitectura de la integración comercial

A. Principales características de la integración en los 90

La integración regional adoptada en los años 90 difiere del proceso de integración regional que se inició a fines de los años 50 —llamado por Bhagwati (1993) el “primer regionalismo”— en varios aspectos importantes. En primer término, el primer episodio estaba inspirado en el proceso de la Comunidad Europea. Como se analizará más adelante, en el actual episodio, la región ha estado muy influida por la política de los Estados Unidos en la materia. En segundo lugar, el primer episodio enfatizaba la relación con los países de la región. Actualmente, la región busca además de estrechar los lazos en su interior, explotar las oportunidades comerciales con sus socios extrarregionales. En tercer término, en el primer episodio se enfocó el proceso de integración como una forma de impulsar las políticas de sustitución de importaciones. Lo que en definitiva resultó en una integración sectorial selectiva de bajo impacto. Actualmente, el proceso de integración está inserto en una política comercial orientada hacia el exterior lo que ha resultado en enfoques de liberalización más ambiciosos, amplios y profundos. Asimismo, en uno de los cambios más radicales en los enfoques de integración, los países de América Latina buscan acuerdos comerciales con plena reciprocidad alejándose de los planteamientos tradicionales sobre trato especial y diferenciado.

Finalmente, pero no menos importante, actualmente, el proceso de integración incorpora un número creciente de dimensiones comerciales parcialmente incorporadas (inversiones) o ausentes en el enfoque anterior (servicios).⁷ Todo ello apoyado en sistema de solución de controversias comerciales desconocidos hasta entonces en la región.

El regionalismo de los 90 tuvo diversos fundamentos: en primer lugar, como es usual, existieron consideraciones políticas y estratégicas que impulsaron las decisiones adoptadas, especialmente, en iniciativas como el MERCOSUR (Peña, 2007).⁸ Asimismo, como se mencionó, este fue otro mecanismo para proseguir la apertura comercial, ya que permite un mayor apoyo político a estas iniciativas. Adicionalmente, este fue un medio para promover mayor eficiencia económica, y el aprovechamiento de economías de escala que aseguraban nichos de mercado. Finalmente, la expansión de los mercados locales regionales era un incentivo para competir por inversión extranjera directa, (Devlin & Ffrench-Davis, 1998).⁹

La entrada en vigor de la OMC en 1995 y el impacto económico del NAFTA tuvieron un importante efecto sobre los países de la región. El primero, debido a que estableció un conjunto de derechos y obligaciones que no tenían precedentes a nivel internacional lo que significó un importante esfuerzo de organización institucional para los países en desarrollo en general, y de la región en particular.

El segundo, debido a que varios países vieron en el NAFTA un mecanismo para atraer inversiones extranjeras y aumentar el comercio con Estados Unidos, aunque con cierta distancia, inicialmente, producto de la crisis del Tequila de diciembre de 1994. Posteriormente, un grupo de 11 países han negociado acuerdos con Estados Unidos basado en este modelo.¹⁰

La preparación para las negociaciones del ALCA tuvo lugar entre 1995 y 1997. En 1998 en Santiago de Chile con ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas se dio el inicio formal a las negociaciones que tendrían que haber concluido en 2005 creando una zona de libre comercio hemisférica. Este proceso, que actualmente se encuentra suspendido, tuvo un impacto en la integración de América Latina y el Caribe al emerger modelos y enfoque de integración que no han sabido coexistir. Por un lado, el modelo NAFTA seguido por un grupo de países y por otro, un modelo de integración articulado alrededor de los enfoques seguidos por el MERCOSUR.

Todos estos desarrollos han tenido un impacto significativo en la arquitectura de la integración regional. En efecto, a partir de estos dos nuevos referentes los países comenzaron a incorporar el conjunto de dimensiones del comercio que forman parte de la OMC y las nuevas que han sido desarrolladas con mayor detalle en el modelo NAFTA.¹¹ En particular, en este último caso, se trata de los capítulos de inversiones, de servicios, de políticas de competencia y más recientemente, comercio electrónico. Todos estos aspectos son adicionales al desarrollo de complejas reglas que afectan el comercio de bienes, en particular, en el ámbito aduanero, en reglas de origen y procedimientos de verificación de origen.

Hay diferencias en los enfoques institucionales seguidos. En el caso de los acuerdos de libre comercio (ya sea los negociados al amparo de la ALADI o bien los negociados bajo el modelo

⁷ Sáez (2005) y Devlin y Giordano (2004).

⁸ Gilpin (2002) señala que el MERCOSUR también puede ser interpretado como el interés de Brasil por establecer su hegemonía sobre sus vecinos latinoamericanos.

⁹ Un análisis más detallado y comparado de las justificaciones utilizadas para explicar el nuevo regionalismo se puede analizar en Schiff y Winters (2003).

¹⁰ Los países son: Costa Rica, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Al momento de escribir este trabajo el acuerdo negociado entre Colombia y Estados Unidos se encuentra en un complejo proceso de aprobación en el congreso de este último país. El acuerdo suscrito con Panamá también se encuentra en el proceso de aprobación.

¹¹ En el contexto de la Ronda de Doha, se evaluó la posibilidad de incluir en las negociaciones inversiones, políticas de competencia y transparencia en las compras pública. Debido a la oposición de los países en desarrollo a estos temas —impulsados por la Unión Europea fundamentalmente— fueron sacados de la agenda de negociaciones de Doha.

NAFTA se privilegió una institucionalidad mínima, no creando instituciones supranacionales, dejando que el proceso de integración sea impulsado por sus miembros. La CAN y el MCCA adoptaron el esquema de integración basado en instituciones supranacionales, pero con amplia ingerencia de sus miembros en la definición de velocidad y profundidad. Por su parte, el MERCOSUR ha seguido un enfoque en el que se han creado algunas instancias supranacionales, como Secretaría del MERCOSUR, pero sin iniciativa en el proceso de integración el que ha seguido en manos y control de sus países miembros.

Asimismo, el interés por suscribir acuerdos comerciales amplios y ambiciosos con los Estados Unidos y la Unión Europea representa un cambio de enfoque en América Latina, y una de las diferencias con el antiguo esquema de integración que se basaba en fortalecer los lazos con los países dentro de la región.

B. Las nuevas propuestas de integración

La entrada en vigor del NAFTA no sólo tuvo un impacto regional sino que además hizo que los países fuera de la región miraran a América Latina con atención. La Unión Europea comprendió las posibles consecuencias negativas en términos de desviación de comercio y de inversiones que tendría la consolidación de un espacio económico como el propuesto por los Estados Unidos en el marco del ALCA, lo que la incentivó a cambiar el énfasis de sus relaciones con América Latina desde la “cooperación” hacia la asociación, basada en los pilares políticos, de cooperación y comercial. Algo similar, aunque de menor impacto se produce en la mirada que el Asia-Pacífico da a la región. Ello se traduce, a principios del presente siglo, en el inicio de negociaciones comerciales entre México y Japón. En las negociaciones de Chile con la República de Corea, China y el P4 (Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur). Más recientemente, Perú ha concluido negociaciones o se encuentra en proceso de negociaciones con Canadá, China, Singapur y Tailandia. Asimismo, algunos países centroamericanos han concluido negociaciones comerciales con Singapur y la Provincia China de Taiwán.

Las diferencias de política comercial y exterior, han tenido un impacto en los procesos de integración subregionales. Actualmente, la CAN pasa por un delicado momento. Colombia y Perú concluyeron negociaciones para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y las negociaciones de un acuerdo similar por parte de Ecuador se encuentran suspendidas indefinidamente. La República Bolivariana de Venezuela, crítica de la decisión de Colombia y Perú de negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, se retiró de la CAN, formalizando su decisión el 22 de abril de 2006. Posteriormente, solicitó su incorporación al MERCOSUR, la cual se encuentra en proceso de ratificación en los congresos de Brasil y Paraguay. La CAN tiene un conjunto de políticas comunes que han sido formalmente incorporadas a las legislaciones nacionales de sus miembros. Pero existen problemas de cumplimiento en diversos campos, (CEPAL 2005a y 2006, Durán 2005 y Sáez 2007).

La región centroamericana ha experimentado una intensa actividad en materia de acuerdos comerciales en el período 2002-2007 (CEPAL, 2007). El Tratado de Libre Comercio entre los países Centroamericanos,¹² República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), fue negociado a partir del 2002, firmado en 2004 y ratificado por todos los países, entre 2005 y 2006. En el caso de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral adoptó una decisión en el sentido de realizar un referéndum respecto del acuerdo en lugar de que fuera la Asamblea Nacional la que aprobara o rechazara el mismo. Este referéndum tuvo lugar en octubre del 2007, ganando la opción de integrarse al CAFTA-DR.¹³ Asimismo, todos los países centroamericanos se encuentran

¹² Centroamérica incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para propósitos del DR-CAFTA. Los mismos países integran el Mercado Común Centroamericano.

¹³ Inside U.S. Trade, Vo.25, N° 18 – May 4, 2007.

negociando un acuerdo de asociación con la UE, que incluye un componente comercial, junto a los aspectos políticos y de cooperación (CEPAL, 2007).

En Centroamérica, se ha renovado el impulso de la integración a partir del Plan de Acción de 2002 sobre la Integración Económica de Centroamérica cuyo propósito es avanzar hacia una Unión Aduanera, y otros instrumentos tales como, el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua; el Código Aduanero Uniforme Centroamericano; el Régimen de Tránsito Comunitario y el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios y la creación de un Mecanismo de Solución de Controversias regional (CEPAL, 2007). En febrero de 2007 se suscribió el Protocolo al Tratado de sobre Inversión y Comercio de Servicios que se encuentra actualmente en proceso de ratificación. Este Protocolo incorpora al ámbito centroamericano estas dimensiones del comercio con un enfoque similar al adoptado en el marco del CAFTA-DR.

En los últimos años, la República Bolivariana de Venezuela ha impulsado la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA). Esta iniciativa, en la que participan además, Bolivia, Cuba y Nicaragua, pone “el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos”. Esto se logra mediante “la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio”.¹⁴ En el marco de esta iniciativa sus miembros han celebrado un número significativo de acuerdos, especialmente, en el área energética, y en el campo comercial los Tratados de Comercio entre los Pueblos.

En años recientes ha habido un impulso por mejorar la integración de América del Sur mediante la convergencia normativa que regula el comercio entre la CAN, el MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam.¹⁵ En el marco de la I Cumbre Energética Sudamericana que tuvo lugar en la Isla Margarita de la República Bolivariana de Venezuela en abril de 2007, los países de América del Sur acordaron la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) que tendrá una Secretaría Permanente con sede en Quito, Ecuador. La agenda sustantiva de esta nueva instancia de integración sudamericana que reemplaza a la Comunidad Sudamericana de Naciones aún se encuentra en elaboración por parte de sus miembros.

Aunque el enfoque seguido en el ALBA es presentado a veces como alternativa a los enfoques tradicionales de integración seguidos en América Latina y el Caribe que enfatizan el papel del comercio y las relaciones económicas, en la práctica no existen razones, excepto de carácter político, para que ambos objetivos se persigan de manera paralela y complementaria.¹⁶

¹⁴ <http://www.alternativabolivariana.org/>.

¹⁵ Ver sección específica del presente documento que analiza este aspecto.

¹⁶ Machinea y Uthoff (2007) presentan un desarrollo completo desde punto de vista de la CEPAL.

III. Resultados de la integración en América Latina

A. Avances alcanzados

El comercio regional tiene características que justifican perseverar en los esfuerzos de integración y explican su importancia. La composición de las exportaciones dentro de América Latina y el Caribe son en mayor medida bienes manufacturados y en comercio intraindustrial.¹⁷ En segundo lugar, se ha producido desde mediados de la década de los 90 un proceso de inversiones de empresas latinoamericanas (translatinas) en otros países de la región, (CEPAL, 2005b y 2007). Finalmente, y asociado a lo anterior, los flujos de comercio de servicios, son relativamente más intensos entre países de la región.¹⁸ En consecuencia, el esfuerzo de integración tiene claras justificaciones dentro de una política integral de desarrollo económico.

En cuanto a los efectos de creación y desviación de comercio que el proceso de integración regional podría haber ocasionado, existen pocos estudios respecto de las experiencias de América Latina y éstos presentan resultados contradictorios. Por ello esto ha sido, y seguirá siendo en el futuro próximo, materia de debate (Devlin y Giordano 2004).

¹⁷ Asimismo, para algunos países, las pequeñas y medianas empresas exportadoras dependen en mayor medida de los mercados regionales. Para el caso de Argentina ver Sica (2007) y Milesi y otros (2007). Para el caso de Colombia esta dependencia es menor y aún menor en el caso de Chile según Milesi y otros (2007). Respecto de la importancia del comercio intraindustrial ver BID (2002).

¹⁸ No existen datos de origen destino de los flujos de servicios entre los países de la región, pero estos deberían ser más intensos dada su relación con los flujos de inversión. Para un análisis de las características del comercio Sur-Sur de servicios que respaldan parcialmente estas ideas ver OECD (2006). Se plantea en ese trabajo que la evidencia empírica tiende a confirmar que este comercio tiene mayor intensidad a nivel regional.

Cuadro 1
EXPORTACIONES INTRARREGIONALES: 1980-2006.

(Porcentajes de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones totales, calculadas sobre la base de las exportaciones FOB)

País	PROMEDIO 1980-1989	PROMEDIO 1990-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	20,5	41,5	48,1	46,3	42,3	38,3	40,4	39,9	41,5
Bolivia	51,0	41,8	44,5	58,8	59,6	64,0	65,3	65,8	65,6
Brasil	13,7	22,3	24,7	22,3	18,2	20,1	23,1	25,1	25,9
Chile	16,8	19,1	21,9	23,9	20,4	19,3	17,8	17,2	16,8
Colombia	15,0	24,6	28,8	35,2	32,3	28,5	33,3	33,5	...
Cuba	0,0	10,2	10,4	8,7	9,7	19,0	22,2	26,1	...
Ecuador	15,9	22,0	31,5	32,2	27,6	29,3	34,4	30,8	27,4
México	7,1	5,0	3,2	3,4	3,1	2,9	3,3	4,5	5,0 ^a
Paraguay	45,9	55,5	74,5	65,3	69,1	64,7	59,4	57,8	59,3
Perú	14,6	17,5	18,1	19,8	16,9	18,1	19,7	20,9	20,6
Uruguay	30,7	50,7	54,2	51,0	42,2	40,8	36,3	34,6	37,1
Venezuela (República Bolivariana de)	11,8	20,2	19,5	19,0	19,5	15,2	18,1	13,4	12,4 ^b
Total ALADI	13,5	17,5	15,5	15,7	13,8	14,0	16,0	16,7	16,4
Costa Rica	23,8	20,3	18,9	23,4	23,8	22,5	25,7	24,9	18,4
El Salvador	27,5	49,0	61,1	69,2	69,6	69,9	64,9	64,8	63,7
Guatemala	32,3	40,7	40,6	52,5	49,3	53,0	55,8	52,4	47,1
Honduras	9,8	12,9	25,8	18,7	30,8	28,5	26,5	24,1	19,0
Nicaragua	14,4	26,0	31,9	41,2	52,3	43,7	41,9	43,4	23,0
Total MCCA	23,0	28,3	30,5	36,1	37,6	36,3	38,2	36,9	30,6
Barbados	15,2	26,5	33,0	32,9	32,5	20,4	27,0	17,6	16,5 ^c
Guyana	18,4	7,4		17,5	22,2	23,1			...
Jamaica	9,2	5,0	4,3	4,9	4,7	5,2	5,2	4,0	3,6 ^c
Trinidad y Tabago	14,3	26,6	30,9	34,2	27,1	25,2	17,1	25,9	20,2
Bahamas	3,4	1,2	0,7	0,8					...
Belize	10,0	7,1	5,7	9,0	8,1	12,4	14,0	16,3	25,5 ^c
Haití	1,2	0,6							...
Panamá	15,0	20,3	23,2	23,2	24,7	17,5	17,1	19,0	21,8
República Dominicana	4,7	4,6	13,5	15,9					...
Suriname	12,3	7,5	7,9	6,8					...
Total Región	13,6	17,7	16,1	16,6	14,7	14,9	16,6	17,4	16,8

Fuente: elaborado en base a Anuario Estadístico de CEPAL, 2007.

^a Incluye bienes transformados por el proceso de maquila.

^b Cifras preliminares.

^c Incluye las reexportaciones.

El proceso de integración de América Latina presenta importantes avances en los últimos 18 años. Aunque las evaluaciones pueden arrojar resultados distintos para los diversos esquemas de integración que existen en la región, y han adoptado los países, éstas dependen también de la

dimensión que se considere: la solidez de las reglas comerciales, el grado de cumplimiento, la creación de comercio o el aumento de los flujos de inversiones. En consecuencia, se debe separar el análisis teniendo en cuenta la situación de: i) Chile y México; ii) Centro América; iii) la Comunidad Andina; y iv) MERCOSUR.

El cuadro 1 contiene los datos generales de la importancia del comercio regional. El principal elemento reflejado en este cuadro es que a pesar del vigoroso crecimiento de las exportaciones regionales, en términos de valor durante toda la década de los 90 y la primera mitad de la presente década, las exportaciones intrarregionales representan alrededor de un 17% del total regional en 2006, lo cual es una cifra moderada comparada con el comercio intrarregional en el Asia-Pacífico y más aun si se compara con Europa. En segundo lugar, el porcentaje de las exportaciones que se dirige a los mercados de América Latina y el Caribe permanecen por debajo de los niveles alcanzados en promedio en la década de los 90, pero es superior al promedio de los años 80. En los casos de Argentina y Brasil, el mercado regional ha incrementado significativamente como destino de sus exportaciones. De manera similar esto se observa en el caso de Colombia. EL Mercado Común Centro Americano (MCCA) mantiene un coeficiente de exportaciones regionales a exportaciones totales del orden 18% (CEPAL 2005a, 2006 y 2007). En este caso destaca el caso El Salvador en el que las exportaciones regionales han alcanzado una importancia significativa de más de 60% (cuadro 1).

Otros factores que explican estos desarrollos se deben mencionar: la inestabilidad de ciertas variables macroeconómicas, especialmente, el tipo de cambio y las tasas de crecimiento. Adicionalmente, el entorno internacional a partir de fines de los 90 y principios de la presente década no favoreció el desarrollo del comercio producto de la crisis Asiática.

En los últimos años, producto de reformas más globales, especialmente en materia de regímenes de inversión, y en menor medida del proceso de integración, se observa un incremento de la inversión desde la región al exterior, especialmente en América del Sur, con Chile, Brasil y Argentina como los países más activos de tal proceso. En 2006 las inversiones latinas en el exterior alcanzaron los US \$ 40 mil millones y en 2007 US \$ 20.600 millones.¹⁹ Las translatinas se han transformado en un fenómeno cada vez más significativo, y constituyen actualmente alrededor del 8% de la IED que ingresa a América Latina y el Caribe,²⁰ especialmente en los sectores de recursos naturales y manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios, sector que representaría alrededor de la mitad del acervo total. Sin embargo, para América Central y la República Dominicana estas representan un 20% del total, y si se excluye la inversión desde Estados Unidos, llegan a representar cerca de un 40%. Es interesante destacar que en el caso de servicios, la IED se configura como el mayor vehículo para ofrecer servicios en el extranjero. Dos ejemplos, de esto último, son América/Móvil (Telmex) y CENCOSUD de Chile en distribución minorista.²¹

B. Los problemas pendientes

Sin embargo, la diversidad de acuerdos bilaterales y regionales suscritos entre los países podrían no estar contribuyendo al desarrollo del comercio intrarregional al no abordar de manera apropiada las barreras no arancelarias que se mantienen, en particular, respecto de procedimientos administrativos y transparencia en las decisiones de las agencias con responsabilidad en el comercio exterior.²²

¹⁹ La diferencia entre un año y otro se explica por una operación específica del Brasil en 2006. Cifras del Informe sobre la Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, mayo 2008.

²⁰ Es importante tener en cuenta los problemas de datos que existen por lo que estamos hablando de órdenes de magnitud y tendencias.

²¹ Antecedentes sobre el proceso de inversiones latinas en la región pueden encontrarse en CEPAL (2008).

²² Ver en la sección más adelante un análisis de estos aspectos.

Existe una preocupación creciente por los resultados prácticos de la integración. Las cifras mencionadas, dan cuenta de problemas de esquemas de integración que se manifiestan en:²³

- i) incumplimiento de compromisos y debilidad de los mecanismos de solución de controversias: sobre esta materia el principal problema radica en la eficacia de los sistemas para impulsar el cumplimiento de los tratados;²⁴
- ii) lenta incorporación de las normas acordadas en los esquemas de integración (especialmente MERCOSUR);
- iii) débil institucionalidad, y en consecuencia, gestión de la integración;
- iv) ausencia de coordinación y colaboración en el plano de las políticas macroeconómicas: esta ha sido una de las principales tensiones de algunos de los procesos de integración en la región, especialmente, aunque no exclusivamente en el marco del MERCOSUR, como resultado de las políticas de estabilización implementadas y las correcciones a éstas; y
- v) ausencia de un tratamiento operativo de las asimetrías en el nivel de desarrollo de sus integrantes: en este aspecto el problema radica en que las diferencias en los niveles de desarrollo e integración física crea desequilibrios respecto de los beneficios de los procesos de integración. Recientemente, se han creado mecanismos para abordar este problema en el marco del MERCOSUR.²⁵

Ello ha significado un debilitamiento del apoyo del sector privado debido al déficit de credibilidad asociado a los esquemas de integración regionales. Ello, sin embargo, no significa desconocer los avances registrados en el periodo, especialmente, si se comparan los actuales esquemas de integración con los mecanismos existentes en el período de sustitución de importaciones. Entre los avances cabe mencionar el significativo desarrollo del comercio, en el desarrollo del comercio intrarregional hasta la crisis asiática y la importancia del comercio intraindustrial que es un indicador de una transformación estructural cualitativa (BID, 2002). También los progresos se reflejan en el complemento que el regionalismo de los 90 significó en el proceso de reformas de los países de la región.

Los desarrollos anotados significan que la integración actual requiere de un cambio de enfoque que permita avanzar aún más en los objetivos fijados (CEPAL, 2006 y 2007).

C. Nuevas exigencias de la integración

La proliferación de acuerdos en la región podría estar creando —inadvertidamente— algunos problemas. Existen al menos tres tipos de problemas derivados de la multiplicidad de acuerdos y normas: i) burocracia excesiva y confusión a la hora de aplicar normas y procedimientos, lo que afecta el atractivo de estos instrumentos para el sector privado; ii) normas diversas —y de calidad desigual— que podrían convertirse en barreras no arancelarias; y iii) problemas de cumplimiento de normas y procedimientos.

²³ Ver, CEPAL (2005a), CAF (2005) y Rosales, Durán y Sáez (2008).

²⁴ Un de los rasgos característicos de la integración regional en América del Sur parece ser el importante nivel de incumplimiento y en consecuencia problemas de implementación. Para un análisis del caso del Pacto Andino ver Adkisson (2003) y las referencias contenidas.

²⁵ La creación de un Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es un paso en la dirección de abordar el problema de asimetrías y es vista como un paso adicional como una forma de compensación parcial en beneficio de los socios menores. El fondo tiene un capital de US \$100 millones, de los cuales 75% son contribuciones del gobierno brasileño. En la Cumbre de Río de Janeiro fueron aprobados 11 proyectos-piloto, por un monto total de US \$73 millones. Entre los proyectos que fueron aprobados cinco son en Paraguay, dos para fortalecer la Secretaría Técnica del MERCOSUR y uno para el combate a la fiebre aftosa en la región, CEPAL (2007).

En este marco ha surgido con creciente importancia la necesidad de pensar en mecanismos que simplifiquen la red de acuerdos suscritos, rebajando los costos de transacción que pudieran estar afectando los flujos comerciales. Existen cuatro categorías de temas que deberían ser abordados de manera de lograr los objetivos de ampliación del mercado regional, mejorar la interconexión de los mercados y simplificar la normativa existente. Estos ámbitos son: i) operativo; ii) de reglas y disciplinas; iii) institucionales; y iv) discriminación entre socios comerciales. Algunos de estos temas pueden implicar delicados y técnicamente complejos procesos de negociación.

En cuanto a cuestiones operativas el problema que se podría estar produciendo radica en las formalidades que afectan las decisiones de comercio exterior. Entre las que deben mencionarse, las reglas y procedimientos aduaneros, las formalidades para cumplir y verificar el origen de las mercancías, las decisiones de las autoridades que proveen autorizaciones o licencias de algún tipo necesarias para acceder al mercado. Las formalidades portuarias, de tránsito y de almacenamiento y en general todas aquellas medidas cuya elaboración, adopción u aplicación se constituyen en una barrera encubierta al comercio.

En materia de reglas y disciplinas existen tres aspectos relacionados con este tema: a) ausencia de disciplinas en ámbitos de interés comercial dentro de la región; b) atraso de las disciplinas dentro de la región respecto de lo realizado con países fuera de la región; y c) disposiciones distintas respecto de temas similares (por ejemplo, definiciones distintas para trato nacional entre acuerdos) o bien tratamiento distinto para temas idénticos (modelo de negociación o formas de consignación de compromisos). Estas diferencias, tanto de enfoques de liberalización como de definiciones básicas pueden producir confusión e incertidumbre para los agentes económicos, al no saber cuál es el sentido en que podría ser interpretada una norma y las consecuencias en las diferencias en el tratamiento de los mismos respecto de competidores. Ello hace recomendable pensar en cómo hacer más accesible las reglas y disciplinas adoptadas.

El enfoque seguido en materia de institucionalidad ha procurado en general, mantener la institucionalidad de apoyo al proceso en un nivel mínimo manteniendo el control del proceso en mano de los países (esto es en menor medida el caso de la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano). Este enfoque tiene la ventaja de que el proceso de integración es impulsado por los propios involucrados y ha reducido los costos que acarrea una burocracia supranacional. Al mismo tiempo, esta característica ha significado que en la práctica el proceso de integración bilateral no cuente con una plataforma de sustentación en el tiempo y que ésta dependa de la voluntad política de sus miembros. Ello no facilita su funcionamiento y no permite avanzar de manera permanente en los temas cotidianos de la integración, independientemente de las agendas políticas internas, y que las diferencias comerciales no se resuelvan activamente mediante los mecanismos contemplados por los acuerdos.

Discriminación entre socios comerciales: esta situación de discriminación (trato menos favorable) se podría estar dando, por ejemplo, cuando los países participan en distintos esquemas de integración regional o bilateral extendiéndose tratamientos más convenientes a algunos y no a otros. Esto se ha ido corrigiendo en algún grado en el MCCA donde el CAFTA-DR se aplica a todos sus miembros. Adicionalmente, en febrero de 2007 se negoció el Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios. Asimismo, en la medida que los países negocien acuerdos que extiendan el mismo nivel de compromisos que han alcanzado con socios extraregionales como es el caso del reciente acuerdo entre Colombia y Chile que incorpora disciplinas y compromisos similares a los negociados con Estados Unidos. Sin embargo, este no sería el caso en la relación ente los miembros de la CAN y el MERCOSUR, Chile y MERCOSUR, o México y MERCOSUR.

D. Las reglas y su cumplimiento²⁶

1. Controversias en la OMC

Los problemas de cumplimiento de las obligaciones asumidas que registran algunos acuerdos regionales también podrían explicar la baja interconexión que registra el comercio intrarregional.²⁷ En efecto, de acuerdo con las estadísticas disponibles para algunos sistemas de solución de controversias que operan en la región (MERCOSUR y CAN) se registran problemas en tópicos directamente relacionados con los flujos comerciales. Para abordar estos temas los países de la región han utilizado activamente los sistemas de solución de controversias que perfeccionaron a comienzos de la década de los 90. Adicionalmente, han utilizado también el sistema de solución de controversias de la OMC para resolver sus disputas comerciales.

En efecto, los países de América Latina y el Caribe han participado, desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 hasta fines del 2007, en 90 controversias como demandantes de un total de 368,²⁸ lo que representa un 24,5% del total de casos. Sin embargo, cinco países concentran el 69% de los casos presentados ante la OMC: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, (cuadro 2). El 31% de los casos restantes se divide entre otros países, especialmente, de Centroamérica (17%) y sólo uno del Caribe inglés.²⁹

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS CONTROVERSIAS DE LA OMC: 1995-2007
(Número de casos)

DEMANDANTE	DEMANDADOS											
	Argentina	Brasil	Chile	México	Otros	América Latina y el Caribe	Canadá	UE	Estados Unidos	Otros	Subtotal	Totales
Antigua y Barbuda									1		1	1
Argentina		1	5		1	7		3	3		6	13
Brasil	2			1	1	4	3	6	8	1	18	22
Chile	1			1	4	6		2	1		3	9
Colombia			2		1	3		1	1		2	5
Costa Rica					3	3			1		1	4
Ecuador						0			1	1	2	2
Guatemala			1	2		3					0	3
Honduras					3	3					0	3
México					6	6			6	1	7	13
Nicaragua				1		1					0	1
Panamá					2	2		2			2	4
Perú								2			2	2

(Continúa)

²⁶ Esta sección se basa en Sáez (2007).

²⁷ CEPAL (2005), Durán y Maldonado (2005) y CAF (2005).

²⁸ Una controversia se define como una solicitud de consulta, independientemente de hasta qué etapa del procedimiento esta se desarrolle. En el caso de los otros mecanismos analizados, corresponde a la primera etapa del procedimiento. La metodología utilizada en la confección y ordenamiento de los antecedentes puede ser consultada en <http://www.badicc.eclac.cl>.

²⁹ Aunque en este último caso hay países que han participado como terceros en controversias que afectaban sus intereses comerciales, este fue el caso por ejemplo, del banano.

Cuadro 2 (Conclusión)

Uruguay							1				1	1
Venezuela								1			1	1
Colectivamente							3	2	1		6	6
América Latina y el Caribe	3	1	8	5	21	38	3	20	25	4	52	90
Canadá		1			0	1						1
Comunidades Europeas	7	4	3	3	0	17						17
Estados Unidos	4	4	1	6	1	16						16
Otros	2	4			1	7						7
Subtotal	13	13	4	9	2	41						41
Total General	16	14	12	14	23	79	3	20	25	4	52	

Fuente: elaboración propia del autor sobre la base de BADICC, <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

En ese contexto, los miembros de la OMC más demandados por los países de América Latina y el Caribe son los Estados Unidos (28%) y la Unión Europea (22%). Destaca en el cuadro la importancia que han adquirido las controversias en contra de países de la propia región. En efecto, éstos han sido demandados en 79 casos (21,5%) por otros miembros de la OMC. Lo interesante de observar además es que, de estas controversias 38 (48%) fueron iniciadas por países de la región contra países de América Latina y el Caribe a pesar de contar con mecanismos propios a nivel subregional. En este proceso hay una diversificación en la participación de países, no observándose un patrón específico, excepto en el caso de Chile que concentra 21% de las controversias presentadas por países de América Latina y el Caribe, pero especialmente de Argentina.

La utilización de la OMC para resolver sus controversias puede ser consecuencia de la ausencia de ciertas reglas dentro de los acuerdos entre países de la región, mejor desarrolladas en el marco de la OMC y la debilidad de los mecanismos de controversias acordados. En el caso de los países de la Comunidad Andina, el propio Acuerdo de Cartagena contempla que estos sólo pueden recurrir al sistema de la CAN para resolver sus diferencias derivadas de disposiciones de este esquema de integración por lo que no se observan controversias entre ellos en el marco de la OMC. En cambio, en el marco del MERCOSUR, los países pueden optar entre distintos foros en los que se puede resolver la controversia surgida.³⁰

Los Estados Unidos y la Unión Europea son los más activos miembros de la OMC en materia de controversias contra países de América Latina y el Caribe representando 20% y 21,5%, respectivamente. Sin embargo, sus controversias están concentradas en los países de mayor tamaño.³¹

2. Controversias a nivel subregional

Al margen de las controversias que los países de la región llevan adelante en el marco de la OMC, los esquemas de integración subregionales han sido muy activos en solución de controversias en los últimos 18 años. En gran medida el fortalecimiento de éstos fue una respuesta regional a la entrada

³⁰ Ello en razón de que las controversias comerciales pueden versar sobre materias comunes, por ejemplo, una violación de trato nacional, o bien sobre materias que no están completamente normadas.

³¹ En cuanto a los asuntos específicos en los que los países de América Latina y el Caribe han concentrado sus demandas en la OMC, destacan las cuestiones relacionadas con competencia desleal (medidas antidumping y derechos compensatorios) con un 36% del total. Le siguen en importancia el acuerdo sobre salvaguardias y sobre agricultura (Sáez, 2007).

en vigor de la OMC. Estos esquemas se crean en el contexto de la renovación de los mecanismos de integración existentes (por ejemplo, la CAN y el MCCA) o bien en el proceso de construcción de los nuevos como el MERCOSUR.³²

Desde la entrada en vigor del MERCOSUR en 1991 hasta principios de 2007, hubo cerca de 542 controversias entre sus miembros, lo que indica un importante nivel de uso del sistema. El mayor porcentaje de controversias en este esquema corresponde a Argentina y Brasil tanto como demandantes, 42% y 30,6%, como demandados, 33,6% y 41%, respectivamente. Se observa también que las controversias entre Argentina y Brasil dominan la agenda del sistema con un 53% del total. Ello es natural, dado el significativo nivel de comercio bilateral. La mayor parte de las controversias fueron presentadas en los primeros años del MERCOSUR, entre 1995 y 2001, en que se registra un 85% de los casos.³³

Cuadro 3
CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR: 1993-2007
(Número de casos)

DEMANDANTES	DEMANDADOS						%
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Varios demandados	Total	
Argentina		172	14	46	4	236	42,6
Brasil	122		16	26	2	166	30,0
Paraguay	33	26		13	0	72	13,0
Uruguay	25	23	5		4	57	10,3
Varios demandantes	4	7	3	9		23	4,2
Total	184	228	38	94	10	554	100
%	33,2	41,2	6,9	17,0	1,8	100	

Fuente: elaboración propia del autor sobre la base de <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

Nota: Los antecedentes corresponden a las controversias hasta diciembre de 2007.

El sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina es uno de los más antiguos de la región y presenta diversas particularidades.³⁴ En primer lugar, este esquema de integración cuenta con una Secretaría General con personalidad jurídica, que tiene diversos atributos en materia de política comercial común, entre ellos, la posibilidad de presentar reclamos por incumplimiento en contra de los países miembros de la CAN. En segundo lugar, personas naturales y jurídicas privadas pueden hacer reclamos en contra de los países miembros de la CAN por incumplimientos de la normativa andina. Finalmente, existen demandas entre privados por prácticas anticompetitivas.

³² Actualmente en el marco de la ALADI sus miembros se encuentran negociando un mecanismo de solución de controversias.

³³ Antecedentes disponibles en <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

³⁴ El Acuerdo de Cartagena, que entró en vigor en 1969, es el instrumento original de integración andino, que posteriormente fue modificado en diversas ocasiones. En 1996 se acordó el Protocolo de Trujillo que actualizó el esquema de integración andino a lo que es actualmente. El tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se negoció en 1979 y fue modificado por el Protocolo de Cochabamba de 1996. Los antecedentes de las controversias de la CAN se inician en 1983 (excepto un caso en 1974).

Cuadro 4
CONTROVERSIAS EN LA COMUNIDAD ANDINA: 1974-2006
(Número de casos)

DEMANDANTE	DEMANDADO							
	Secretaría General	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Varios Miembros	Sector Privado
Secretaría General	----	13	40	65	39	44	----	----
Bolivia	----	----	1	1	2	1	2	1
Colombia	----	0	----	14	9	16	22	----
Ecuador	----	0	5	----	1	2	12	----
Perú	----	3	3	3	----	5	11	----
Venezuela	----	0	4	3	1	----	5	----
Varios Miembros	----	----	----	----	----	----	----	----
Sector privado		2	14	5	6	9	7	4
Total	0	18	67	91	58	77	59	5

Fuente: elaboración propia del autor sobre la base de <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

Nota: Los antecedentes corresponden a las controversias hasta diciembre de 2006. De acuerdo con la información oficial disponible la CAN no registra controversias en el año 2007.

El cuadro 4 contiene antecedentes acerca de las 375 controversias entre los miembros de la CAN, incluyendo las controversias que se originaron en el antiguo esquema del Pacto Andino desde 1980 en adelante.³⁵ Destaca en este cuadro la activa participación de la Secretaría General (antigua Junta del Acuerdo de Cartagena) como demandante de los miembros del esquema de integración. Ello en razón de su responsabilidad por asegurar el cumplimiento de las obligaciones de éstos. Esta activa labor de la Secretaría podría explicar el relativamente menor número de controversias que existe entre los miembros, que aunque significativo (34%) es bastante inferior al 54% de las demandas presentadas por la Secretaría General. Las demandas presentadas por el sector privado representan cerca de un 12,5% del total. En cuanto a países demandados, Ecuador y Venezuela representan alrededor de un 45% del total de las demandas.

Cuadro 5
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS
(Número de casos y porcentajes)

TEMA	COMUNIDAD ANDINA*						MERCOSUR					
	90-99	%	00-06	%	TOTAL	%	93-99	%	00-07	%	TOTAL	%
Agricultura	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	1	0,2
Antidumping	18	8,3	9	4,0	27	6,1	11	3,1	11	5,9	22	4,1
Aranceles	43	19,9	34	15,0	77	17,4	62	17,5	28	15,1	90	16,7
Impuestos	44	20,4	59	26,1	103	23,3	59	16,7	36	19,5	95	17,6
Inversiones	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Licencias	5	2,3	12	5,3	17	3,8	23	6,5	5	2,7	28	5,2
Normas de Origen	4	1,9	2	0,9	6	1,4	9	2,5	14	7,6	23	4,3

(Continúa)

³⁵ Incluye una controversia de 1974.

Cuadro 5 (Conclusión)

Obstáculos Técnicos	0	0,0	3	1,3	3	0,7	38	10,7	28	15,1	66	12,2
Otras medidas no arancelarias	29	13,4	19	8,4	48	10,9	77	21,8	40	21,6	117	21,7
Propiedad Intelectual	7	3,2	17	7,5	24	5,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Salvaguardias	18	8,3	35	15,5	53	12,0	3	0,8	0	0,0	3	0,6
Sanitarias y Fitosanitarias	26	12,0	23	10,2	49	11,1	49	13,8	10	5,4	59	10,9
Servicios	13	6,0	10	4,4	23	5,2	0	0,0	1	0,5	1	0,2
Subvenciones	1	0,5	3	1,3	4	0,9	15	4,2	3	1,6	18	3,3
Textiles	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Valoración en Aduana	8	3,7	0	0,0	8	1,8	7	2,0	9	4,9	16	3,0
Totales	216	100	226	100	442	100	354	100	185	100	539	100

Fuente: <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

* La Comunidad Andina no registra controversias en 2007.

Nota: Los antecedentes corresponden a las controversias hasta fines 2007.

Es interesante notar que en el caso del MERCOSUR y de la CAN, existen varios temas comunes de discusión. En primer lugar, las controversias relacionadas con la aplicación de aranceles normalmente asociadas al período de formación del mercado común y los programas bilaterales de desgravación.³⁶ En segundo lugar, se destacan las controversias relacionadas con los impuestos internos y sus efectos de discriminación sobre el comercio (trato nacional) que coinciden con el período de controversias sobre aranceles. Finalmente, en ambos esquemas existe un porcentaje importante de disputas incluidas bajo las “otras medidas no arancelarias”, aunque más frecuentes en el caso del MERCOSUR.³⁷ Muchas de estas controversias, se refieren a la forma en que las agencias regulan directa o indirectamente el comercio. En particular, discrecionalidad, demora o falta de transparencia en la toma de decisiones. En la CAN, las controversias referidas a la aplicación de salvaguardias ocupan un lugar importante en el total. En cambio en MERCOSUR no existe un mecanismo de salvaguardias para el comercio intra-zona.

Sáez (2007) presenta un análisis comparado de qué tipo de productos, servicios o tipos de medidas de política comercial son más controvertidos en los distintos mecanismos en los que participan los países de la región. En todos los casos, los productos agrícolas, agropecuarios y alimenticios, ocupan un lugar destacado en el número de controversias. Tanto en la OMC como en la CAN y el MERCOSUR, los países tienen frecuentemente controversias sobre “políticas comerciales”. Ello se refleja en el porcentaje que ocupan las controversias sobre medidas de “alcance amplio o no específico”. Ello significa que los cuestionamientos no se refieren a medidas específicas u orientadas a un producto sino que van dirigidas contra políticas comerciales o que afectan un número significativo de sectores o productos.

³⁶ Ver los cuadros estadísticos incluidos en la base de datos: <http://badicc.eclac.cl:8080/controversias/index.jsp>.

³⁷ Estos antecedentes son confirmados por los estudios respecto de barreras no arancelarias presentados en Berlinski (2006).

IV. El camino futuro de la integración

El proceso de integración de América Latina requiere ser fortalecido y profundizado. Los problemas descritos en las secciones anteriores dan cuenta de debilidades que pueden y deben superarse. Al mismo tiempo, debe reconocerse que el proceso de integración en la región no es único sino que en él coexisten esquemas de integración subregionales que dan cuenta de intereses políticos, económicos y estratégicos de distinta naturaleza. Estas son justificaciones igualmente válidas de la integración, sin embargo, esta será siempre evaluada en última instancia por sus resultados económicos y sociales. El desafío, en consecuencia, es cómo articular una mejor coexistencia entre los distintos esquemas de integración subregional con los objetivos generales de una mayor integración económica de América Latina.

A. En busca de un liderazgo

Los procesos de construcción institucional, ya sea a nivel mundial o geográfico, dependen del liderazgo que los impulse, de los objetivos que se desean alcanzar y de las funciones que se le asignen.³⁸ Entre los factores agravantes de la Gran Depresión de los años 30 ha sido identificada la ausencia de una nación que jugara un papel de liderazgo que orientara el orden económico internacional después de la primera guerra mundial, (Kindleberger 1985). Del mismo modo, ha sido reconocido que la construcción del orden económico internacional posterior a la 2^{da} Guerra

³⁸ Un análisis de las teorías económicas, jurídicas y de relaciones internacionales que sustentan los acuerdos comerciales puede ser encontrado en Gilpin (2001), OMC (2007) y Sáez (1999).

Mundial fue producto del liderazgo ejercido por los Estados Unidos y sus aliados europeos, (Jackson, 1997 y Ostry, 1997). En el ámbito del sistema multilateral de comercio, aún cuando la Organización Internacional del Comercio (ITO, en sus siglas en inglés) no recibió el respaldo político del Congreso de los Estados Unidos, la mantención de uno de sus elementos, el GATT, permitió una liberalización gradual de las barreras arancelarias y una capacidad razonable de estabilización de los flujos y reglas comerciales en tiempos de crisis económicas (Low, 1993).

Del mismo modo, el liderazgo ejercido por Alemania y Francia en el proceso de formación y desarrollo de la Comunidad Europea es ampliamente reconocido como un elemento central del éxito que ha mostrado este esquema de integración.

En América Latina y el Caribe, a nivel subregional y regional los procesos de integración requieren un liderazgo que los impulse y oriente. En algunos esquemas subregionales no parece haber un liderazgo único lo que obliga a concertar —del mismo modo que lo hicieron Alemania y Francia en su momento— la dirección, contenido y objetivos de la integración, entre un número mayor de países. En otros casos, el liderazgo es más nítido pero las agendas políticas, económicas y sociales internas distraen los esfuerzos requerido en el plano subregional. Del mismo modo, a nivel de América Latina existen distintos tipos de liderazgos que tienden a competir en lugar de colaborar, restringiendo el impulso a la integración regional. El ejercicio del liderazgo implica una importante responsabilidad que siempre conlleva la voluntad de ceder grados de autonomía (soberanía) en pos de un objetivo general.³⁹ Sin embargo, la sesión de soberanía puede significar también adquisición de soberanía en la medida que los esquemas de integración otorgan un mayor poder de negociación a los países miembros frente a sus relaciones comerciales con terceros.

B. El impulso económico de la integración regional

Los procesos de integración han sido impulsados por distinto tipo de consideraciones. Es así como el principal objetivo del proceso de integración europeo ha sido político, pero el principal medio para alcanzarlo ha sido económico. La integración económica por sí misma no concluye en integración política: para que ocurra la primera no se requiere la segunda. En cambio, la integración política es previa a la integración económica. El mercado norteamericano integrado por Canadá, Estados Unidos y México presenta un muy elevado nivel de integración económica pero ninguna presión por avanzar en una integración política (Gilpin, 2002).

El caso europeo siempre ha estado influido por las características históricas de las relaciones externas de Alemania y Francia, el acelerado avance de la integración desde la unificación de la primera ha estado acompañado por las transacciones que ambas naciones han desarrollado en sus intereses políticos y económicos. Es así como uno ha querido lograr un mayor control e influencia en las instituciones económicas y otro en las decisiones de política exterior. Estos fueron los resultados de las negociaciones que concluyeron en Maastricht (Gilpin, 2002).

La activa política de acuerdos bilaterales adoptada por los Estados Unidos está muy influida por consideraciones de política exterior y ha sido utilizada como herramienta para impulsar sus intereses comerciales más globales. De esta manera, Estados Unidos utilizó la negociación del NAFTA, que fue originalmente propuesta por México, y la conformación del APEC, frente a la Unión Europea y Japón, como herramientas de negociación para impulsar la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (Gordon, 2003). Posteriormente, estas iniciativas adquirieron mérito propio dentro de la estrategia de los Estados Unidos (Gilpin, 2002).

³⁹ Hay autores que distinguen distinto tipo de soberanías de los países. Una desagregación de este concepto permite identificar en qué aspectos pueden haber pérdidas de soberanía cuando un país participa de un proceso de integración, Jönsson y Tallberg (http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/joensson_tallberg_institutional_theory.pdf).

El progreso del regionalismo en la región del Asia-Pacífico estuvo muy influido por las decisiones estratégicas adoptadas por Japón a mediados de la década de los 80 y la necesidad de abordar los cambios estructurales que estaba enfrentando. En efecto, el Acuerdo del Plaza en septiembre de 1985 sobre regímenes cambiarios significó una fuerte apreciación del yen que junto a los aumentos en los costos laborales y las continuas fricciones comerciales con los Estados Unidos impulsaron una estrategia de internacionalización que tenía como propósito mantener su estrategia de crecimiento impulsada por el comercio pero mediante su regionalización. Por medio de este enfoque, Japón impulsó las inversiones de sus empresas y el comercio de sus productos hacia la región del Asia-Pacífico modificando sus patrones anteriores de comercio, lo que se ha denominado el “capitalismo en red”, por las características del comercio y los flujos de inversión resultante. Ello también fue acompañado de un incremento sustancial en los flujos de ayuda externa del Japón a esta región (Gilpin, 2002).

Tradicionalmente, el principal impulso a la integración de América Latina ha provenido de iniciativas gubernamentales.⁴⁰ Es decir, el impulso integracionista no ha sido la respuesta política a una demanda del sector privado que necesita un conjunto de reglas estables para desarrollar sus negocios. Esto contrasta con lo que ha sido la experiencia en otras regiones, por ejemplo en el Asia, donde el proceso de integración, basado en reglas comerciales vinculantes, ha emergido recientemente, ello a pesar de que los niveles de la intensidad de los flujos de comercio e inversión han sido importantes desde hace varios años (CEPAL 1994 y CEPAL, 2007). En algunas ocasiones la iniciativa gubernamental ha servido para superar resistencias a la apertura dentro de la región, por lo que el impulso gubernamental es un elemento central. Al mismo tiempo, los procesos de integración se evalúan, en primer término, por sus resultados económicos y sociales, por lo que estos deben representar y atender las necesidades de los sectores productivos nacionales y teniendo en cuenta además, los efectos adversos que pudieran generarse en materia de empleo. Es decir, buscando contribuir a la cohesión social (Machinea y Uthoff, 2007).

C. Profundidad y convergencia del proceso de integración⁴¹

Otra debilidad que ha emergido en los últimos años con mayor fuerza es que la integración entre los países de América Latina muestra un menor nivel de cobertura temática, un dispar nivel de contenidos y un trato discriminatorio (menos favorable) entre éstos *vis à vis* los compromisos asumidos entre algunos de sus miembros o grupos de países fuera de la región. Es por ello que se debe estimular un proceso de convergencia que permita superar los potenciales problemas que se originan en esta realidad. En el esquema de integración centroamericano se han dado pasos en ese sentido como es el caso del Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios concluido en febrero de 2007 que se encuentra en proceso de ratificación por parte de sus miembros.

Mas allá del curso predominante que vayan adoptando las estrategias de integración en la región, esta realidad mueve a considerar que existe una tarea pendiente para facilitar mayores niveles de comercio intrarregionales. Esta tarea consiste en arbitrar esfuerzos para una mayor conexión entre los miembros de los esquemas subregionales de integración, y entre éstos últimos y sus pares (CAN/MERCOSUR/MCCA), y al mismo tiempo en la interconexión comercial entre los miembros individuales de la región.

Estos esfuerzos deben estar orientados a generar una convergencia que promueva una mayor compatibilidad entre los diversos procesos de integración, de manera a promover un mercado regional integrado. Por convergencia se entiende el proceso mediante el cual los acuerdos suscritos

⁴⁰ De acuerdo con Nogueira (2007), el impulso inicial a la integración de Argentina y Brasil, que culminó en la creación del MERCOSUR, provenía de la preocupación del Presidente Alfonsín con la naciente democracia Argentina. En este argumento, la integración con Brasil era vista como una forma de fortalecer el régimen político argentino.

⁴¹ Parte de esta sección se basa en CEPAL (2006).

entre los países de la región van adoptando reglas y disciplinas más o menos similares⁴² (armonizadas) o en los casos en que sean distintas, equivalentes. La convergencia puede producirse por tres impulsos: i) voluntario; ii) semi-voluntario; y iii) no voluntario.⁴³

En el primer caso, fuerzas externas impulsan la adopción voluntaria de determinadas reglas teniendo como resultado una convergencia unilateral.⁴⁴ La convergencia semi-voluntaria se produce cuando un país debe adoptar una determinada regulación internacional como condición para obtener algún tipo de beneficio, reconocimiento o ventaja.⁴⁵ Finalmente, la convergencia no voluntaria ocurre cuando un país —por ejemplo, decide voluntariamente suscribir un acuerdo internacional— y debe adoptar un conjunto de regulaciones como condición para formar parte como miembro de pleno derecho en una determinada organización internacional o proceso de integración.⁴⁶

La convergencia, entonces, responde a diversos estímulos, y puede llevarse a cabo mediante distintas modalidades que deberían ser examinadas según los tópicos pertinentes. Para ello es necesario mantener un enfoque flexible que promueva soluciones creativas. Así, por ejemplo, la convergencia puede alcanzarse mediante arreglos informales para facilitar el comercio; o mediante arreglos formales en materias de intercambio de información aduanera o de reducción de cargas regulatorias en materia de obstáculos técnicos, reconocimientos unilaterales de medidas de seguridad, armonización de normas para facilitación del comercio en materia de transporte, inspecciones en frontera o inmigración dentro de la esfera de competencia de las instituciones responsables.

En aquellos casos en que existan obligaciones similares (trato nacional) pero con redacciones distintas, pueden acordarse interpretaciones comunes, por ejemplo, basándose en las disposiciones de la OMC. Ello de manera de asegurar una coherencia legal entre las únicas disposiciones comunes que existen entre los miembros de distintos tratados bilaterales y subregionales en América Latina. Ante la ausencia de ciertas disciplinas y normas en determinados acuerdos, es recomendable la adopción de las mismas mediante un proceso de negociación, teniendo en cuenta que pueden existir diferentes enfoques para su tratamiento y puesta en ejecución. En el caso que se produzca un atraso en la adopción de disciplinas por parte de acuerdos intrarregionales de integración en relación a los acuerdos bilaterales celebrados con países fuera de la región, la tendencia sería la de una convergencia voluntaria ya que no tendría justificación económica ni política que los miembros de un esquema de integración subregional otorguen un tratamiento más favorable a socios extra-regionales; como tampoco un tratamiento distinto para temas idénticos. Ello hace recomendable que los países adopten un enfoque común y se extiendan mutuamente el mejor trato otorgado de manera de nivelar la integración regional.

D. Fortalecimiento institucional

Como se señaló en la sección anterior, una de las debilidades que presenta el proceso de integración regional es el frágil nivel de institucionalidad que muestran ya sea acuerdos regionales o acuerdos bilaterales, lo que se traduce en bajos niveles de cumplimiento de las obligaciones asumidas (CEPAL, 2005). Estas debilidades institucionales se explican por tres aspectos: i) debilidad y poco desarrollo de las reglas acordadas; ii) problemas de autonomía de las instituciones y en falta de funciones de supervisión, debido a un excesivo control de sus miembros que desean mantener el progreso del proceso en sus manos; y iii) debilidad en los mecanismos de exigencia de los compromisos.

⁴² Definición adaptada de Stephanou (2003).

⁴³ Stephanou (2003).

⁴⁴ Por ejemplo, un país decide adoptar determinadas recomendaciones sobre supervisión bancaria para mejorar la regulación de su sistema financiero (de paso permitiendo que su regulación interna sea evaluada a la luz de estándares comparables).

⁴⁵ El caso mas típico en el comercio es el acceso preferencial al mercado de los países desarrollados a través de los SGPs.

⁴⁶ Los casos de la OMC y de la Unión Europea.

El fortalecimiento institucional es una decisión política que deben adoptar los países y los subgrupos de integración. Se debería pensar en construir a partir de las instituciones existentes un enfoque que permita respaldar el proceso descrito, en particular, en cuanto a apoyo a los países a crear los mecanismos de facilitación del comercio, las facilidades de información y análisis, así como de apoyo técnico en la interpretación de las disposiciones, en la implementación de compromisos y en la solución de controversias. En el caso de la Unión Europea, esta es una de las funciones que la Comisión ha cumplido siendo una de las razones que explicarían los niveles de cumplimiento que presenta (Tallber, 2002). Peña (2007) anota como uno de los principales problemas de la integración latinoamericana el establecimiento de objetivos ambiciosos que posteriormente se postergan erosionando su credibilidad.

Adicionalmente, se deben revisar los incentivos directos e indirectos que están incorporados en los arreglos institucionales de manera de que estos contribuyan al funcionamiento de los esquemas de integración acordados. En particular, los arreglos institucionales que permitan una mejor implementación de las obligaciones y los incentivos para castigar de manera más efectiva los incumplimientos (OMC, 2007). Respecto de este último punto, sin embargo, no es posible crear un mecanismo que obligue a los países a cumplir con sus obligaciones internacionales a todo evento. Un sistema legal internacional basa su eficacia en el compromiso político que exista respecto de él más que en la naturaleza vinculante de sus procedimientos.⁴⁷

En los análisis recientes sobre el funcionamiento del sistema de solución de controversias de la OMC se examinan cuáles son las variables que explican el mayor compromiso de los miembros del sistema GATT/OMC con la “liberalización comercial” (Sáez, 2006). Algunos estudios indican que la solución económicamente exitosa de una disputa comercial —no el inicio de la misma— está asociada con la capacidad/amenaza de represalia del demandante/demandado. Es interesante notar que este resultado es pertinente tanto respecto del antiguo sistema de solución de controversias del GATT como el actual de la OMC (Bown, 2004). Otro resultado interesante es que el “costo de la obligación internacional” medido por el impacto en la pérdida de reputación (imagen) que un país podría enfrentar al no implementar un fallo de la OMC es una variable que influye poco en las decisiones de un país (Bown, 2004).

Estos resultados tienden a confirmar las opiniones de Goldsmith y Posner (2005) en cuanto a que el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los países está asociado al “interés nacional” y a una evaluación de los costos políticos internos de “cumplir” versus las consecuencias políticas (y económicas) de enfrentar una represalia. Un país estaría dispuesto a cesar la violación de un compromiso comercial porque el incumplimiento temporal de una obligación ya ha entregado la suficiente “recompensa” al sector que requería la protección, o bien, existiría una ambigüedad legal en la recomendación que permite mantener el incumplimiento. En cambio, no cesa el incumplimiento debido a que puede considerarse que el fallo es una mala decisión, o es necesario para recompensar por un mayor tiempo al sector que se beneficia del incumplimiento. Busch y Reinhardt (2003) tienden a confirmar estos resultados al destacar la poca capacidad del entendimiento de solución de diferencias de la OMC para resolver disputas de alto contenido político (por ejemplo, los casos del Banano, Enmienda Helms-Burton, Hormonas y otros).⁴⁸

Un aporte adicional para fortalecer el proceso de integración regional sería buscar mecanismos que limiten la capacidad de los países para modificar los compromisos sustantivos

⁴⁷ Citado en Zimmermann (2005).

⁴⁸ Un análisis sobre la forma en que opera la lógica de la exigencia del cumplimiento de los contratos puede ser analizada en OMC (2007). Este informe destaca la interacción de: a) los beneficios de la cooperación; b) los beneficios que aporta el incumpliendo; y c) la existencia o ausencia de un sistema que pueda forzar el cumplimiento.

asumidos y las decisiones adoptadas. Esto debería ser perfeccionado junto con un mejor vínculo legal entre las disposiciones de los tratados y la legislación interna.⁴⁹

En el plano de la integración de América Latina y el Caribe esto significa que los objetivos deben ser mejorar los incentivos que llevan a un cumplimiento, incluido un incremento de los costos de mantener el incumplimiento de una obligación, combinando aspectos relacionados con mejoramiento de las reglas y políticas de implementación colaborativas, y un sistema de solución de controversias que tengan un conjunto apropiado de herramientas de cumplimiento. Ello junto a mejoras en las estructuras institucionales que limiten significativamente la posibilidad de modificar los compromisos asumidos y que promueva la cooperación entre sus miembros.

E. La cooperación como impulso complementario

Junto al menor dinamismo que han tenido las iniciativas de integración, en años recientes la cooperación entre los países ha perdido impulso. Ello a pesar de que las numerosas iniciativas que se han emprendido en la región han estado amparadas en gobiernos democráticos que por su propia naturaleza basan sus decisiones en el diálogo y la cooperación. La cooperación parece haber avanzado en forma lenta y desigual en distintas áreas. Por ejemplo, en el plano comercial se han impulsado y concretado un número significativo de iniciativas, pero en otras áreas de igual importancia pareciera que los avances han sido menos concretos: infraestructura, energía, cohesión social, innovación, medioambiente.

Por ello, es necesario examinar los progresos realizados en materia de cooperación en áreas de importancia regional, evaluar las razones que explican la pérdida de impulso mencionada y las dificultades para tener resultados concretos en algunas de ellas e identificar un conjunto de iniciativas que pudiesen reforzar la cooperación en la región.

La cooperación se justifica en la medida que los países buscan colaborar en la obtención de ciertos objetivos que individualmente no podrían alcanzar, o no pueden hacerlo efectivamente por la existencia ya sea de externalidades o por economías de escala. En un mundo interdependiente como el que se vive, la inserción internacional de un país no sólo es función de las políticas nacionales que emprenda sino que de las condiciones existentes en el entorno que le rodea.

Sin embargo, para que la cooperación tenga lugar existen requisitos que deben darse. El primero y más obvio, es que en cada uno de los países existan entidades con capacidad técnica para llevar a cabo una agenda de cooperación e implementar sus contenidos. Además, en segundo lugar, debe haber confianza entre las entidades responsables del trabajo concreto que resulta de la cooperación. Finalmente, la cooperación debe ser relevante. Esto se mide por el uso que los agentes públicos y privados hagan de los resultados prácticos de la cooperación. La construcción de confianzas permite la construcción de un conjunto de iniciativas de distinta envergadura que facilitan el avance de la integración.

⁴⁹ Algunos autores adjudican a estos elementos un importante papel en el proceso europeo y sus resultados, ver una revisión en Jönson y Tallberg (http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/joensson_tallberg_institutional_theory.pdf).

V. Las propuestas de convergencia en América del Sur⁵⁰

En la primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana celebrada en Brasilia, Brasil, el 29 y 30 de septiembre del 2005, los países miembros encomendaron a las Secretarías del MERCOSUR, la Comunidad Andina y la ALADI preparar estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur. Con este propósito, las secretarías elaboraron un conjunto de propuestas que están organizadas en 3 grupos:⁵¹ i) un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana; ii) convergencia de los Acuerdos de Integración en Sudamérica; y iii) cuestiones jurídico institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Para facilitar la convergencia entre los Acuerdos de Integración en Sudamérica, los documentos elaborados presentaban propuestas sobre los temas comerciales cubiertos por los esquemas de integración: eliminación de aranceles; normas de origen; valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales; mecanismos de defensa comercial; medidas no arancelarias; obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; comercio de servicios; inversiones; propiedad intelectual; políticas de competencia; compras del sector público; y solución de controversias.

⁵⁰ Esta sección se basa en el capítulo IV de CEPAL (2007).

⁵¹ El conjunto de documentos elaborados pueden ser consultados en <http://www.comunidadandina.org/csn/estudios.htm>. En el presente documento no se analizan otros aspectos normativos e institucionales abarcados por los trabajos de las Secretarías que pueden ser consultados en los documentos respectivos.

A. Acceso a los mercados de bienes

En materia de liberalización arancelaria, los trabajos de las Secretarías destacan la lenta creación de la zona de libre comercio sudamericana a partir de la red de acuerdos existentes. El comercio entre los miembros de la CAN y del MERCOSUR está prácticamente liberalizado, con la excepción en este último caso del comercio de azúcar y del sector automotriz. Sin embargo, la liberalización del comercio intra-miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones se produce lentamente. Por ejemplo, en el año 2011 el comercio intra-comunitario libre de aranceles representará entre un 50 y 70 por ciento del total. Para el año 2018, esta cifra alcanzará entre un 65 y 95 por ciento (CEPAL, 2006, CSN, 2006; Vaillant, 2007). En este aspecto, la propuesta destacaba que existen espacios para acelerar la apertura del comercio recíproco, especialmente, para el de los países más pequeños y con menor desarrollo relativo.

En materia de origen, aunque el análisis no incluye todos los acuerdos existentes, se considera que las diferencias entre los diferentes acuerdos y decisiones analizadas no son significativas. Pese a ello, sería necesario armonizar las normas para poder llegar a una convergencia total de los acuerdos. En efecto, deberían tener una base legal común, porque, por el momento, cada uno tiene su propia referencia en cuanto a las autoridades responsables. Una zona de libre comercio debe tener una base jurídica común, para una mejor transparencia de las relaciones. Además, los criterios deben ser iguales para que el comercio intra-comunidad sea más fácil. A este nivel, parece interesante también armonizar el formato de los certificados de origen ya que la burocracia y los trámites administrativos pueden ser costosos; así, se podrían reducir los plazos de verificación y de control. Adicionalmente, estos documentos deberían converger respecto de los formatos recomendados internacionalmente o utilizados en otras regiones de manera de hacerlos lo más compatibles posibles.

En materia de valoración aduanera, los trabajos recuerdan que el Comité de Representantes de la ALADI mediante Resolución 226 de fecha 5 de marzo de 1997, aprobó Normas sobre Valoración en Aduana comunes a los once países miembros de la Asociación, que tienen carácter complementario para la aplicación del Acuerdo de la OMC que rige también para el conjunto de sus miembros. Esta resolución 226 establece que el valor en aduanas de las mercancías importadas debe determinarse de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT de 1994.

En consecuencia, existiría ya una base común en materia de valoración aduanera entre los miembros de la Unión Sudamericana de Naciones. Sin embargo, un aspecto adicional que debería ser incorporado en la agenda y que no fue abordado por los trabajos de la Secretarías, dice relación con los procedimientos aduaneros en general aplicados por los países. Respecto de ellos es necesario realizar un esfuerzo adicional para automatizar, simplificar y facilitar el comercio, sin reducir las actividades de fiscalización.

B. Medidas no arancelarias

Un elemento central para la conformación de una zona de libre comercio sudamericana, es la eliminación de las medidas no arancelarias (MNA) que no respondan a medidas vinculadas con el logro de objetivos legítimos de política comercial.⁵² En este sentido los trabajos elaborados por las Secretarías proponen “el lanzamiento de una negociación entre sus miembros que implique un programa de eliminación gradual de MNA. Esta negociación en función a ofertas, definiría también

⁵² Entre estos los objetivos relacionados con salud, medio ambiente y los contemplados en los acuerdos sobre obstáculos técnicos, sanitario y fitosanitario de la OMC y las medidas contempladas en el artículo XX del GATT.

el plazo máximo en el cual tengan que desmontarse todas las medidas, estableciendo para estos propósitos un cronograma de eliminación de MNA”. Esto se lograría mediante la identificación de medidas adoptadas en cada país, de forma de garantizar “la transparencia y facilitar el acceso de bienes al mercado”. El mecanismo de eliminación sería mediante un proceso de “Petición-Oferta”. La eliminación debería contemplar un proceso de “atenuación gradual hasta alcanzar la eliminación total recíproca de las MNA”. Esto estaría complementado por: i) Un procedimiento de notificación, incluyendo la medida y los productos afectados; ii) Un compromiso de *status quo*; y iii) Un trato especial y diferenciado para los PMDER, a través de la facilitación.

La propuesta de las Secretarías presenta varios aspectos positivos, en particular en relación con el reconocimiento del problema que este tipo de medidas generan en el comercio regional y la necesidad de reducir significativamente el impacto de estas medidas y buscar su eliminación. Sin embargo, el procedimiento sugerido parece inapropiado, dado que un procedimiento de negociación demoraría innecesariamente el logro de este objetivo y ser técnicamente complejo. Por ejemplo, respecto de la evaluación del impacto de estas medidas en el comercio bilateral, subregional y regional y la comparación entre medidas para “valorar” las concesiones mutuas. Al mismo tiempo, al ser plurilateral la eliminación de la medida podría quedar condicionada por las concesiones obtenidas de parte de otros, haciendo más complejo el sistema de regulaciones. Además, tendría que haber un reconocimiento “unilateral” de cada país respecto del carácter de las medidas en negociación: los países son reacios a reconocer que aplican medidas no arancelarias. Este procedimiento ha sido sugerido anteriormente en el marco de los acuerdos comerciales entre países de la región, sin lograr los objetivos de eliminación que se fijaron.

Por estas consideraciones, parece más apropiado seguir un enfoque en el que se fortalezcan las disciplinas respecto de las medidas no arancelarias partiendo, por ejemplo, de las disposiciones correspondientes de la OMC, estableciendo su prohibición, complementadas con las elaboraciones pertinentes, poniendo especial énfasis en los efectos de las medidas y su posible justificación en el contexto de las reglas acordadas. Posteriormente, mediante los procedimientos de solución de controversias se podría avanzar en su eliminación caso a caso y sentado jurisprudencia vinculante respecto de casos similares. En este sentido, ya existe una base común aplicable para el conjunto de los países de América del Sur en las disposiciones de la OMC, lo que debería producirse, en consecuencia, es la plena aplicación de estos compromisos y el desarrollo de nuevas disciplinas si es necesario que abarquen aspectos que pudieran no estar adecuadamente cubiertas por las disciplinas de la OMC.

C. Obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias

En relación con los obstáculos técnicos al comercio, el trabajo realizado por las Secretarías analiza las disposiciones contenidas en los acuerdos existentes, incluido el Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio Mediante la Superación de los Obstáculos Técnicos al Comercio, negociado en el marco de la ALADI. La propuesta en este ámbito es avanzar en los temas sustantivos en el marco de este acuerdo, en particular, en las áreas relacionadas con armonización de reglamentos técnicos y normas técnicas, y acuerdos de reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como otras iniciativas relacionadas con la creación de confianzas mutuas y asistencia técnica.

En este ámbito no parece necesario avanzar en la armonización de normas técnicas y reglamentos técnicos. En primer término pues no es eficiente desde el punto de vista económico, ya que éstos son elaborados tomando en cuenta diversas realidades y riesgos propios de los países. Por ejemplo, regulaciones técnicas en países que sufren sismos no son necesarias en países que no

sufren de estos fenómenos. En segundo lugar, debido a que la experiencia de la Unión Europea indica que esta es una vía muy lenta de progreso en la reducción de los costos asociados a las diferencias entre países. Más indicado parece ser avanzar decididamente en cuestiones relacionadas con equivalencia y reconocimiento mutuo, así como en medidas de facilitación del comercio relacionadas con acreditación y procedimientos de la evaluación de la conformidad.

De igual manera, en los aspectos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), el trabajo de las Secretarías plantea que, en primer término, sería recomendable “desarrollar acciones orientadas a lograr una mayor implementación y aplicación de los principios establecidos en el Acuerdo de MSF de la OMC”. Además sugiere las siguientes acciones:

- a) promover normativas armonizadas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos;
- b) promover la libre circulación de productos agropecuarios mediante el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios;
- c) desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para realizar las labores de inspección y control cuarentenario;
- d) promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado en la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el marco del Acuerdo de MSF; y
- e) promover el fortalecimiento institucional de los Servicios de Sanidad Agropecuaria de las Partes Signatarias.

Todas estas acciones redundarían en una facilitación en el comercio de productos agropecuarios. Nuevamente, más que en la armonización, el trabajo de los países debería enfatizar el máximo aprovechamiento del principio de equivalencia. Además, implementar en la región de manera efectiva los criterios operativos de “zonas libres de plagas o enfermedades”, mejoras en los procedimientos de gestión y toma de decisiones y de evaluación de riesgos, y mayor cooperación de instituciones responsables para promover un uso efectivo de la equivalencia como instrumento de facilitación del comercio.⁵³

D. Defensa comercial

Respecto de mecanismos de defensa comercial, los trabajos de las Secretarías proponen mantener dos mecanismos de salvaguardias: un mecanismo que tome la forma de una salvaguardia general (salvaguardia comercial); y, otro que sería aplicable a un grupo reducido de productos agropecuarios, cuyo activador puede ser por volumen y precios, de manera similar a lo que contempla hoy el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, tomando en cuenta ciertas cuestiones para moderar sus efectos, como un posible periodo de no aplicación y como una manera de mantener las corrientes de comercio, se establecerían criterios respecto del volumen que se mantendría libre de tales medidas. Respecto de los casos de competencia desleal (*dumping* y subsidios), se propone mantener las disposiciones nacionales de conformidad con las reglas de la OMC.

En esta materia, las propuestas de la Secretaría podrían avanzar aún más. En efecto, en materia de salvaguardias, podría limitarse el período de uso y las causales para ser invocadas, con el objetivo que se eliminen definitivamente para el comercio intra-comunitario. Asimismo, en materia de competencia desleal, se debería mantener sólo aquellas medidas para remediar los efectos negativos de las subvenciones, pero no mantener medidas *antidumping* que han proliferado en los últimos años en la región (Finger y Nogués, 2005) y que en una zona de libre comercio no se justifican. Además, tal

⁵³ Un análisis de este aspecto se encuentra en Salles (2007).

cual están planteadas en los acuerdos internacionales, tienen un limitado fundamento económico y son utilizadas normalmente como una herramienta de protección disfrazada.

E. El comercio de servicios⁵⁴

Al igual que en otras regiones, el principal impulso en el desarrollo del sector de servicios y en el comercio de servicios en América Latina y el Caribe parece haber sido determinado y dominado por cambios tecnológicos y reformas regulatorias. La liberalización del comercio de servicios en el contexto de los acuerdos comerciales suscritos en la región ha sido relativamente lenta en comparación con lo ocurrido con estas reformas y es, como se señaló, un fenómeno relativamente reciente. Es más, la desregulación de esta actividad en la mayor parte de los países ha sido una decisión independiente de los acuerdos comerciales negociados y formó parte integrante del proceso que tuvo lugar a fines de los 80 y principios de los 90.

El Tratado de Roma, con el cual se creó la Comunidad Económica Europea, contiene los principios que rigen el comercio de servicios entre los Estados miembros y es primer ejemplo de integración de las actividades de servicios para conformar un mercado común.⁵⁵ Este se regula mediante las disposiciones relativas al “derecho de establecimiento” y a la libertad para prestar servicios temporalmente por parte de los proveedores establecidos de conformidad con la legislación de un estado miembro en cualquier otro estado miembro. Existen otras disposiciones complementarias y reglas específicas para algunos sectores, como en el caso del transporte y los servicios financieros.

Además, la Corte Europea de Justicia ha jugado un papel clave mediante sus decisiones en el impulso de la liberalización del sector de servicios. Dos cuestiones han resultado claves a este respecto. En primer lugar la decisión que determinó la aplicación directa de los artículos que se refieren al comercio de servicios del Tratado sin necesidad del desarrollo complementario de directivas. En segundo lugar, las decisiones que confirman la libertad de un proveedor de servicios de prestar sus servicios cumpliendo las regulaciones de su país de origen.⁵⁶ En la década de 1990, esta dimensión del mercado común europeo se abordó de manera prioritaria, en especial con respecto a los servicios financieros y las telecomunicaciones. En el primer caso, se consolidó el concepto del “pasaporte único” para prestar servicios en cualquier estado miembro y la responsabilidad del supervisor en el país de origen para asegurar la solvencia del mismo. En el caso de las telecomunicaciones se dismantelaron los monopolios que regulaban el sector a partir de 1998. Más recientemente, algunas directivas para liberalizar aún más los servicios profesionales han suscitado una gran oposición.

El enfoque adoptado por la Unión Europea se conoce como de “competencia regulatoria” debido a que es la regulación del país de origen la que prevalece por sobre la del país de destino. Siendo en este último caso esencialmente complementaria y justificada por cuestiones de interés público. Este enfoque contrasta con el adoptado en el marco del TLCAN y del AGCS, y seguido por los países de la región, en particular, la CAN y el MERCOSUR llamado de trato nacional donde la provisión de servicios por parte de proveedores extranjeros se rige por las reglas de trato nacional. En este último enfoque los reguladores del país de origen y destino siguen teniendo un papel significativo que cumplir y el proveedor debe adecuarse a ambos marcos regulatorios.

⁵⁴ Ver CEPAL (2007) y CEPAL (2008).

⁵⁵ Aunque a diferencia de la política comercial, no existe una política común en materia de comercio de servicios.

⁵⁶ Otras decisiones importantes dicen relación con la clarificación por parte de la Corte de que las disposiciones del Tratado también se refieren a la libertad de los consumidores de acceder al proveedor de servicios de su elección independientemente de donde se encuentre ubicado. Ver las disposiciones correspondientes en Moussis (2001, p.104) y la discusión más extensa que se encuentra en Wyatt y Dashwood (2000).

México fue el primer país de la región que negoció la liberalización del comercio de servicios como parte de un acuerdo comercial: TLCAN. Esas negociaciones establecieron un nuevo enfoque de liberalización, porque separando el comercio transfronterizo de servicios (modos 1,2 y 4) de la provisión de servicios que tienen lugar mediante una inversión directa o presencia comercial (modo 3) estableciendo sus respectivas reglas y disciplinas. En forma simultánea al TLCAN, se negoció el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) como parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁵⁷

En la primera generación de acuerdos suscritos entre los países de América Latina, sobre todo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se incluyó una cláusula evolutiva que contemplaba la negociación futura en materia de servicios. No obstante, esta dimensión del comercio comenzó a formar parte de los acuerdos recién a partir de fines de los años noventa.

Los estímulos que determinaron que los servicios ingresaran definitivamente en la agenda comercial de la región en la década de 1990 fueron tres: la entrada en vigor del TLCAN, el AGCS y la decisión de los países de la región de iniciar negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), adoptada en abril de 1998. Previamente, durante casi cuatro años, se analizaron en forma colectiva las consecuencias de las negociaciones de servicios en el marco de los acuerdos de libre comercio y se estableció que estos deberían formar parte de los resultados de la negociación del ALCA.

Después de México, Chile fue el segundo país de la región en incorporar activamente esta dimensión en sus negociaciones comerciales. Siguiendo el modelo del TLCAN, los servicios se incluyeron en el acuerdo celebrado con Canadá a mediados de 1997.

Aún cuando el modelo del AGCS es una base común para todos los miembros de la UNASUR, ello no significa que sea el modelo adecuado para un proceso ambicioso de integración regional, especialmente, por la ausencia de normativa esencial en diversas áreas como principios regulatorios, reconocimiento mutuo, especialmente aunque no exclusivamente, en servicios profesionales, movimiento de personas y otros. Además, este modelo no tiene sentido si se desea desarrollar disciplinas regionales en materia de inversiones.⁵⁸ A ello hay que añadir las diferencias de enfoques en materia de acuerdos de servicios a partir de la entrada en vigor de TLCAN.

Una forma de apartar el problema de modelos en servicios e inversión que puede obstaculizar una discusión constructiva sobre liberalización del comercio de servicios es optar por un enfoque de competencia regulatoria que combine estándares mínimos de calidad de la prestación de servicios con principios fuertes de liberalización como fue el enfoque privilegiado por la UE. Ello podría combinarse con una selección inicial de sectores en los que este enfoque se podría emplear y definición de sectores para los cuales es necesario elaborar reglas adicionales. Lo central es adoptar un enfoque que comprometa, en un plazo breve, la eliminación de las restricciones incompatibles con los principios rectores del comercio de servicios. De lo contrario cohabitarían en la UNASUR tres niveles de liberalización: aquel dentro de los esquemas subregionales, aquel entre éstos y los compromisos de cada país individualmente respecto de países fuera de la región. Adicionalmente, cabe indicar que en el caso de servicios, aunque no exclusivamente, se requiere de un mecanismo permanente de negociación y perfeccionamiento de las disciplinas comerciales.

⁵⁷ El Tratado de Roma, con el cual se creó la Comunidad Económica Europea, contiene los principios que rigen el comercio de servicios entre los Estados miembros. Este se regula mediante las disposiciones relativas al "derecho de establecimiento" y a la libertad para prestar servicios temporalmente por parte de los proveedores. Existen otras disposiciones complementarias y reglas específicas para algunos sectores, como en el caso del transporte y los servicios financieros. En la década de 1990, esta dimensión del mercado común europeo se abordó de manera prioritaria, en especial con respecto a los servicios financieros y las telecomunicaciones. Recientemente, algunas directivas para liberalizar aún más los servicios profesionales han suscitado una gran oposición.

⁵⁸ Esto es así porque no pueden haber dos tratamientos para un mismo tema: inversión en servicios y en el resto de las actividades.

F. Inversiones

En materia de inversiones, el trabajo de las Secretarías a este respecto concluye que existe “mayor convergencia entre los Acuerdos de Complementación Económica suscritos por los Países Miembros de la Comunidad Andina y los de MERCOSUR, que entre la normativa de ambos bloques económicos (Decisión 291, y Protocolos de MERCOSUR)”. Cabe destacar además que los Protocolos pertinentes del MERCOSUR no han entrado en vigor.

Respecto de este tema, la convergencia parece más difícil, dado que existen aproximaciones distintas entre los miembros de la Comunidad. Este puede ser uno de los aspectos en los que sea más difícil lograr una convergencia sudamericana. En las relaciones entre los miembros de la CSN y respecto de terceros, se han privilegiado acuerdos de promoción y protección de inversiones en los que se protege la inversión en los términos de su legislación nacional. Sin embargo, no se avanza en temas relacionados con acceso, operación de las inversiones (trato, requisitos de desempeño y otros). Adicionalmente, algunos miembros de la Comunidad en su relación con países fuera de la región han adoptado modelos que, en la práctica, pueden otorgar un mejor trato que el consignado entre ellos. En este ámbito, existe una amplia red de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones entre los países de América del Sur y países desarrollados, que podría dificultar aún más la convergencia.

G. La política de competencia

La política de competencia es una materia que ha sido regulada en América Latina sólo en los últimos 20 años. En los acuerdos regionales, su tratamiento ha sido incorporado de manera diversa y sus resultados prácticos no han sido aún completamente evaluados.⁵⁹ En el caso de la CSN, la CAN cuenta con un conjunto de disciplinas e institucionalidad para abordar las cuestiones relacionadas con estas materias. El MERCOSUR elaboró reglas que aún no han entrado en vigor (Decisión 18/96), por lo que no es posible evaluar su eficacia. Entre los países de América del Sur no hay acuerdos que regulen de manera sustantiva las prácticas anticompetitivas.

El enfoque más recomendable en esta materia es crear mecanismos eficaces de cooperación entre las agencias responsables para prevenir estas prácticas. No es realista pensar en un instrumento sustantivo que aborde las prácticas con efectos transfronterizos, especialmente cuando normalmente ello requiere de una institucionalidad supranacional.

H. La propiedad intelectual

La propiedad intelectual ocupa un destacado lugar en la agenda comercial contemporánea. El trabajo de las Secretarías dedicado a este tema reconoce que el “Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio – ADPIC de la OMC, constituye la base fundamental para la política comercial en materia de propiedad intelectual. No todas las normas sustantivas definidas en dicho instrumento multilateral se desarrollan o profundizan dentro de las reglamentaciones de la CAN y MERCOSUR, e inclusive sus tratamientos normativos y procedimentales tienden a ser diferentes”. Agrega, además, que las “normas comunitarias andinas tienen mayor profundidad normativa y procedimental que las de MERCOSUR. Esta podría indicar una base para la complementación normativa y el mejoramiento de la capacidad institucional”.

⁵⁹ Un trabajo inicial en esta materia puede ser consultado en Brusick, Alvarez y Cernat (2005).

Respecto de este tema, parece pertinente, antes de elaborar una propuesta, especificar cuál es el objetivo que debería alcanzar la inclusión de la propiedad intelectual en la UNASUR, con qué prioridad en la agenda y respecto de qué áreas de protección.

I. Las compras públicas

Las compras públicas han permanecido relativamente ausentes de las negociaciones comerciales de América Latina y el Caribe. Por una parte, ningún país de la región es miembro del acuerdo plurilateral correspondiente administrado por la OMC. Por otra, el tratamiento a nivel regional ha sido relativamente general. Por ello, el trabajo de las Secretarías reconoce correctamente la existencia de un amplio espacio de convergencia, utilizando como referencia la experiencia internacional. Este es un ámbito que varios países de la región ya han incluido o deberán incluir en el contexto de negociaciones con países fuera de la región (por ejemplo, los Estados Unidos y la Unión Europea).

J. Mecanismos de solución de controversias

Las controversias comerciales han adquirido una particular importancia en los últimos años como un instrumento necesario para dar solidez y credibilidad a los acuerdos comerciales. El trabajo de las Secretarías destaca la importancia de contar con un instrumento de este tipo que dé seguridad y protección jurídica a las posibles reglas comerciales en América del Sur. Este es, efectivamente, un instrumento muy necesario. Sin embargo, este mecanismo debería ser optativo entre otros que se encuentren disponibles, en particular, la OMC. Ello en razón que, en la medida que haya posibilidad de competencia entre foros, habrá un estímulo a la búsqueda de eficiencia en los mismos. Pero las controversias en uno u otro foro deben ser respecto de las respectivas reglas cubiertas por éstos. Eso también permite asegurar una mejor construcción de reglas, ya que si las disciplinas acordadas no tienen igual nivel de elaboración que las disponibles a nivel multilateral, por ejemplo, los participantes podrán resolver sus controversias tomando en cuenta las mejores reglas y el mecanismo más seguro. Es decir, la calidad de un mecanismo de solución de controversias es parte de dos elementos centrales: el procedimiento acordado y los incentivos para asegurar su cumplimiento; y las reglas respecto de las cuales este procedimiento se aplica. Puesto de otra manera, ante la ausencia de reglas (y por lo tanto obligaciones) no es posible llevar a cabo controversias.

K. Las asimetrías y su tratamiento

La integración económica junto con sustentarse en la creación de reglas comerciales, debe apoyarse en la incorporación de todos sus miembros en el proceso de integración. Las Secretarías abordaron este aspecto mediante la elaboración de un documento relativo al tratamiento de las asimetrías, el que contó con el apoyo de CEPAL,⁶⁰ entre otras organizaciones regionales. Este documento parte reconociendo que los instrumentos utilizados hasta el momento por los procesos de integración subregionales e intraregional no han producido resultados satisfactorios respecto de las asimetrías existentes entre los países. Además, muchas de estas son más fuertes dentro de los propios países. Ello es un reconocimiento de que éstas son de carácter estructural y están vinculadas con el nivel de desarrollo relativo de los países y de su tamaño. Es por ello que el documento propone un nuevo trato para abordar las asimetrías.

⁶⁰ Para mayores detalles de este tema, y una visión del diagnóstico regional se recomienda ver (Durán y Masi, 2007).

Este consistiría en tres ejes: i) acceso a mercados; ii) políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas; y iii) las políticas relacionadas al primer pilar, deben ampliar lo que ha sido su diseño tradicional tanto en los instrumentos usados como en la temporalidad de los mismos. Estos pilares serían la base de un programa que contendría lineamientos específicos en las siguientes categorías: i) trato especial y diferenciado; ii) garantía de acceso a los mercados; iii) complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y otras organizaciones productivas; iv) infraestructura física: profundización del enfoque IIRSA; cooperación en políticas macroeconómicas; v) políticas de incentivos a las exportaciones e inversiones y, vi) otras medidas relacionadas con los instrumentos que permitirían abordar las líneas de acción específicas.⁶¹

Los planteamientos de las Secretarías son importantes pues reconocen que la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones requiere asegurar que el conjunto de sus miembros sea parte efectiva de la misma. Sin embargo, como señala este documento, para lograrlo, es pertinente la movilización de importantes recursos que compiten con las necesidades de abordar las asimetrías existentes dentro de los propios países miembros de la CSN, lo que dificulta su viabilidad. No obstante esta realidad, todo esfuerzo que vaya en la dirección de preservar los acervos comunitarios, mediante la búsqueda de consensos y mayores dosis de cooperación política y económica han de ser bienvenidos y potenciados, sobre todo si estos cumplen con el objetivo de reducir los costos de transacción y evitar la fragmentación regional.⁶²

L. La institucionalidad de la integración en América del Sur

La institucionalidad que sustente el proceso de integración en América del Sur debe ser fortalecida. Sin embargo, no es evidente cómo puede llevarse adelante este proceso. Ello por cuanto una institucionalidad “paragua” que, por una parte unifique la integración regional en América del Sur, y que por otra, co-exista con los esquema subregionales, en particular el Mercosur y la CAN, no es sencilla de diseñar. Especialmente, existe el peligro de conflictos de intereses entre los miembros si se busca privilegiar la integración subregional por sobre la regional. Ello se produciría cuando los avances en un nivel no sean acompañados con avances en el nivel superior, produciéndose discriminaciones entre los miembros en uno y otro nivel.

Por otra parte, si la integración de América del Sur avanza más rápido que a nivel subregional se produce un menoscabo de este último nivel.

En consecuencia, el problema central que enfrenta el fortalecimiento institucional de la integración de América del Sur se produce con esta indefinición de jerarquías. Adicionalmente, la integración debe estar sustentada en cuidadoso equilibrio entre autonomía institucional y control de sus miembros. Equilibrio que a nivel subregional los países no han resuelto y parece poco probable que se pueda definir en un nivel regional.

⁶¹ El análisis completo de esta materia puede consultarse en el documento “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, www.comunidadandina.org/csn/estudios.htm.

⁶² Al respecto, consultar Rosales (2007).

VI. Conclusiones

La integración en América Latina y el Caribe ha avanzando notablemente en los últimos años, especialmente, si se compara con el primer esfuerzo de integración realizado a partir de la década de los 60 al amparo del modelo de sustitución de importaciones. El actual auge de los acuerdos bilaterales y subregionales en América Latina y el Caribe está basado en el proceso de reformas económicas emprendidas a fines de la década de los 80 por la mayor parte de los países. Ello significó una convergencia en los enfoques de política comercial, que junto a la prevalencia de regímenes democráticos impulsaron este proceso.

En años recientes, el proceso de integración ha tenido un giro importante. Los países han comenzado a mirar el proceso de integración de una manera más comprehensiva incorporando en su agenda a países fuera de América Latina y el Caribe, como los Estados Unidos, la Unión Europea y más recientemente, en Asia. Este proceso ha tendido a distraer los recursos desde el proceso intra-América Latina hacia los nuevos mercados, más dinámicos, y de mayor tamaño.

Este proceso ha estado también justificado en un menor dinamismo del comercio intra-regional que se explica por diversos factores —tanto macroeconómicos, como comerciales— lo que ha debilitado el apoyo interno y confianza dentro de los actores involucrados en las posibilidades de la integración regional. La integración regional sigue siendo relevante por las características de la misma especialmente, la composición de los flujos y los actores involucrados (pequeñas y medianas empresas). Ello justifica continuar los esfuerzos por mejorar la integración, ampliar su cobertura y profundizar el tratamiento de temas. Existen diversos mecanismos

para llevar este proceso hacia delante lo que requiere la existencia de ciertas condiciones para que ello ocurra.

La integración en América Latina y el Caribe, especialmente en América del Sur, debe avanzar hacia una mayor convergencia entre los acuerdos vigentes que permita una simplificación de la red existente, facilite su administración, disminuya posibles efectos de discriminación, y fortalezca su institucionalidad. Este proceso debe estar acompañado de una fuerte voluntad política, la activa participación de distintos actores, especialmente del sector privado, y estar impulsado por un claro liderazgo. Junto al menor dinamismo que han tenido las iniciativas de integración la cooperación entre los países ha perdido impulso. La identificación de áreas y la implementación de iniciativas de cooperación podrían ser otro impulso al proceso de integración en la región.

Bibliografía

- Adkisson, R.V. (2003): "The Andean Group: Institutional Evolution, Intraregional Trade, and Economic Development", *Journal of Economic Issues*, June.
- Barbosa, R. A. (2007): *Mercosul: Quinze Anos*, Fundacao Memorial, Sao Paulo.
- Berlinski, J. (2006): "La Integración Profunda en el MERCOSUR: Perspectivas desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay", en Berlinsky y otros (2006).
- Berlinski, J y otros (Coord.) (2006): *15 Años de MERCOSUR: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras*, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR.
- BID (2002), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002, Washington D.C.
- Bown, C. (2004), "On the Economic success of GATT/WTO Dispute Settlement", *The Review of Economic and Statistics*, August, 86(3).
- Busch, M.L. & E. Reinhardt (2003), "Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement", en Pertersmann and Pollack (2003).
- Da Motta Veiga, P. & S. Ríos (2007), "Oregionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *Serie de Comercio Internacional* N° 82, CEPAL, julio.
- Durán, J. & R. Maldonado (2005), *América Latina y el Caribe: La Integración regional en la hora de las definiciones*, CEPAL Serie 62, División de Comercio Internacional e Integración.
- CAF (2005), *América Latina en el comercio global: Ganando mercados*, Caracas, Rep. Bolivariana de Venezuela.
- CEPAL (2008), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- _____ (2008), *El comercio de servicios en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Evaluación sustantitativa y normativa*. LC/L.2874. 10 de marzo de 2008.
- _____ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (2005a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2005b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2004), *Productive Development in Open Economies*, Santiago de Chile.
- _____ (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.
- Devlin, R. & R. Ffrench-Davis (1998), "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", INTAL-ITD, Working Paper 2, December.
- Devlin, R. & P. Giordano (2004), "The Old and New Regionalism: Benefits, Costs and Implications for the FTAA", in Estevadeordal et al. eds.
- Dihel, N. F. Eschenbach & B. Sheperd (2006), "South-South Trade in Services", OECD Trade Policy Working Paper N° 39, 17th October 2006, Paris.
- ECLAC (1994): *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic Integration as a Contribution to Changing Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile.
- Edwards, S. (1995), *Crisis y reforma en América Latina*, Emecé, Buenos Aires.
- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A.M. Taylor & A. Velasco (2004), *Integrating the Americas*, Published by Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Foxley, A. (1982), *Experimentos Neoliberales en América Latina*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 7, Número Especial, Segunda Edición, Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas: reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, CEPAL.
- Gordon, B.K. (2003), "A High-Risk Trade Policy", *Foreign Affairs*, New York: Jul/Aug 2003. Vol. 82.
- Jackson, J.H. (1997), *The World Trading System: law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, MIT Press.
- Kindleberger, C.P.(1985), *La crisis económica: 1929-1939*. Editorial Crítica, Barcelona.
- Lora, E. (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, BID, Documento de Trabajo N° 462.
- Kuwayama, M. (1999), *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature* (Serie N° 04) Diciembre de 1999.
- Low, P. (1993), *Trading Free: The GATT and the U.S. Trade Policy*, Twentieth Century Fund, New York.
- Machinea, J.L. & A. Uthoff (2007) *Compiladores: Integración regional y cohesión social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007): "La importancia de la cohesión social en la inserción de América Latina", en Machinea y Uthoff (2007) *Compiladores*.
- McKinney, J.A and H. S. Gardner (Eds) (2008): *Economic Integration in the Americas, Routledge Studies in the Modern World Economy*, London.
- Milesi, D y otros (2007): "Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Colombia y Chile", *Revista de la CEPAL* No 92, Agosto.
- Nogueira, U. (2007), "MERCOSUL Político e Social: Integração ou Desintegração", en Barbosa (2007).
- Peña, F. (2007), "Los Grandes Objetivos del MERCOSUR: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera y Mercado Común", en Barbosa (2007).
- Rosales, O. and others (2008): *Trends in Latin American Integration: An Overview*, en McKinney, J.A and H. S. Gardner (Eds) (2008).
- Sáez, S. (2007), "Los Países de América Latina y el Caribe y las Controversias Comerciales: Un Análisis", *Boletín FAL*, Edición N° 249, mayo.
- _____ (2006), *Las controversias en el marco de la Organización Mundial de Comercio: de dónde vienen, en dónde están, a dónde van*, Serie de Comercio Internacional N° 63, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sica, D. (2007): "MERCOSUR: Evolución y Perspectivas", en Barbosa, R. A. (2007).
- Schiff, M. & L.Alan Winters (2003), *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega.
- Stephanou, C.A. (2003), "Regulatory Convergente in the Wider Europe Region: Goals and Jeans", *Associaziones Universitaria di Studi Europei, ECSA-Italy*.

- Tallberg, J. (2002), "Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union", *International Organization* 56, 3, Summer.
- Trachtman, J. P. (2005), "Building the WTO Cathedral", trabajo presentado en la Conference on WTO Dispute Settlement and Developing Countries: Use, Implications, Strategies, Reforms, University of Wisconsin, May 20-21, 2005.
- Vaillant, M. (2007), "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana", *Serie de Comercio Internacional* N° 83 CEPAL, julio.
- Williamson, J. (2004 a), "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development", Lecture in the series "Practitioners of Development", delivered at the World Bank, January.
- Williamson, J. (2004 b), "A Short History of the Washington Consensus", Fundación CIDOB, Barcelona, September.
- Zimmermann, T.A. (2005), "WTO Dispute Settlement at Ten: Evolution, Experiences, and Evaluation", Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW-HSG), St Gallen. *The Swiss Review of International Economic Relations*, Vol. 60 (2005), NI, pp.27-61.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 88 La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe, Sebastián Sáez, (LC/L.2914-P), N° de venta S.08.II.G.48 (US\$ 10), julio 2008.
- 87 Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina, Mauricio Reina y Carmen Zuluaga (LC/L.2903-P), N° de venta S.08.II.G.39 (US\$ 10), mayo 2008.
- 86 Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta S.08.II.G.24 (US\$ 10), abril 2008.
- 85 “Normas” privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo, Juliana Salles de Almeida, (LC/L. 2861-P), N° de venta S.08.II.G.06 (US\$ 10), febrero 2008.
- 84 Trade in Services in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, Sebastián Sáez, Claudia de Camino, Alfonso Finot, (LC/L. 2830-P), N° de venta E.07.II.G.154 (US\$ 10), december 2007.
- 83 Convergencias y divergencias en la integración sudamericana, Marcel Vaillant (LC/L.2777-P), N° de venta: S.07.II. G.113 (US\$ 10.00), julio 2007.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....